Schiffahrtsab...

Otto Mayer


VE
RI
TAS

SCHIFFAHRTSABGABEN.

Kritische Bemerkungen zu der gleichnamigen Schrift des Wirklichen Geheimen Oberregierungsrats M. Peters, vortragender Rat im preussischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten.

Von

DR. OTTO MAYER,
PROFESSOR DER RECHTE IN LEIPZIG.



Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1907.

Druck von H. Laupp jr in Tübingen.

Die Zeiten wechseln. Vordem galt es unsern Staatsmännern, den preussischen zumal, als ein verdienstliches Werk, die Schiffahrt auf den deutschen Strömen möglichst von allen Abgaben zu befreien. In Art. 54 der Reichsverfassung schien dieses Streben einen befriedigenden Abschluss gefunden zu haben. Aber offenbar bewegen wir uns zur Zeit, Preussen wiederum voran, in ganz entgegengesetzter Richtung. Selbstverständlich, Geld kann der Staat immer brauchen, und insofern die geplanten Abgaben gemeint sind als Entgelt für besonderen Aufwand, von dem die Betroffenen den Vorteil haben, empfehlen sie sich von vorneherein unserem Billigkeitsgefühl. Aber was der Bewegung ihre eigentümliche Wucht gibt, das sind wieder, wie so häufig in diesen Dingen, mächtige Sonderinteressen, die dabei ihre Befriedigung zu finden hoffen. Der Tatendrang unserer Technik und der zugehörigen Verwaltungszweige, die mit den flüssig zu machenden Mitteln Grossartiges zu leisten versprechen auf dem Gebiete des Wasserstrassenwesens, kommt wohl auch einigermassen in Rechnung; die eigentlich treibende Macht ist die schutzbegehrende Landwirtschaft, der solche Abgaben geeignet dünken, einen allzu billigen Getreidetransport zu verhüten[1].

[1] Archiv d. deutsch. Landwirtschaftsrates XXIX S. 78 (Vortrag des Referenten in der XXXIII. Plenarversammlung v. 9. Februar 1905): Auf den Flüssen gehen jetzt jährlich allein beispielsweise nach Mannheim 2 Millionen Tonnen Getreide. Diese ersparen an Bahnfracht jährlich 31 Millionen Mark. Das ist also, weil dieses Quantum Getreide um 31 Mil-

Durch das preussische Kanalgesetz vom 1. April 1905 ist die Sache in ein akutes Stadium getreten; die so mühsam durchgebrachte Vorlage wurde von agrarischer Seite mit der Bestimmung des § 19 bepackt: »Auf den im Interesse der Schiffahrt regulierten Flüssen sind Schiffahrtsabgaben zu erheben«. Damit sind natürlich die entgegenstehenden Bestimmungen der Reichsverfassung nicht von selbst beseitigt. Aber die Sachlage erinnert an die Geschichte von jenem Feldherrn, der die eigne Fahne ins feindliche Karré warf, um seine Soldaten zum Einbruch anzufeuern. In der Tat ist seither die Reichsverfassung in den fraglichen Bestimmungen dem unablässigen Ansturm eifrigster Federn ausgesetzt. Man verhöhnt den »selbstherrlichen Rechtsbegriff«, der in Widerspruch mit der Wirklichkeit gerät[1], die philisterhafte »Heiligkeit« des § 54[2], den »juristischen Zwirnsfaden«, der von der Macht der öffentlichen Meinung und der materiellen Interessen gar bald zerrissen sein wird[3]; »doktrinäre Rechtsbildung« steht hier im Wege, für die »der Ausdruck Juristenrecht am Platze wäre«[4]. Man will annehmen, dass die Reichsverfassung es so schlecht und widersinnig gar nicht gemeint hat; wenn doch, dann wäre rasch damit aufzuräumen. Avilir et puis anéantir la Prusse!

Aus alle dem ragt an Bedeutung weit hervor die schriftstellerische Tätigkeit des Wirklichen Geheimen Oberregierungsrates M. Peters, vortragender Rat im preussischen Ministerium

---

lionen Mark billiger nach Deutschland kommt, ein ausserordentlicher Schaden für die Landwirtschaft. Darum, sage ich, müssen wir Landwirte dafür eintreten und nichts unversucht lassen, um das fremde Getreide möglichst von unseren heimischen Märkten fern zu halten.“ Der Antrag auf Forderung von Schiffahrtsabgaben wurde einstimmig angenommen.

[1] Heubach in Zeitg. d. Vereins Deutsch. Eisenb.V. 10. März 1906, S. 311.

[2] Cohn in Ztschft. f. d. ges. Staatsw. 1906 S. 22.

[3] Deutsche Wirtschaftszeitung 15. Sept. 1905 S. 845.

[4] Preussische Jahrbücher 1905 S. 57.

der öffentlichen Arbeiten. Abgesehen von kleineren Aufsätzen, die er an verschiedenen Orten immer wieder erscheinen lässt, hat er der Frage in den Schriften des Vereins für Sozialpolitik ein systematisches Werk gewidmet: Schiffahrtsabgaben. Erster Teil: Die Rechtslage. Leipzig, Duncker & Humblot 1906. X und 339 Seiten[1].

Zweierlei ist daran besonders beachtenswert.

Einmal der Stoffreichtum. Der Verfasser arbeitet mit grossem Material, zum Teil auch solchem, das nicht jedermann zugänglich ist. Beim eifrigen Aufbau seiner Lehren versäumt er auch das kleinste Steinchen nicht aufzuheben und einzufügen, wenn es nur irgendwie so aussehen kann, als wäre es tragfähig. Auf diese Weise zwingt er uns, wohl oder übel das ganze Rechtsgebiet in allen Einzelheiten mit ihm durchzudenken.

Sodann aber ist das Buch, rein literarisch betrachtet, eine höchst charakteristische Erscheinung. Bekanntlich hat unser hohes Verwaltungsbeamtentum lange eine gewisse Geringschätzung der Juristerei zur Schau getragen. Hier schreitet aus seinen Reihen ein Schriftsteller hervor, der unsere volle Rüstung trägt und unsere Waffen mit vorzüglicher Gewandtheit zu führen weiss. Und doch ist es uns, als klänge noch etwas von der alten Geringschätzung nach. Wenigstens würden wir es als solche empfinden, wenn man von der Meinung ausgeht, der Jurist sei ein Mann, der alles behaupten und beweisen kann, und sich deshalb auch gefallen lassen muss, in der gleichen Weise abgefertigt zu werden, wenn er einem guten sozialpolitischen Zwecke Schwierigkeilen zu machen droht.

[1] Einen sehr guten Ueberblick über den Gedankengang des Buches gibt eine anonyme Besprechung im Arch. für Eisenbahnwesen 1906; sie ist von einer Treue, wie man sie sonst nur bei Selbstanzeigen findet. Auch die unter dem Namen „Wasserstrassenfreund“ in Preuss. Jahrbücher 1905 erschienene Abhandlung trägt im wesentlichen die gleichen originellen Lehren vor.

Wie weit das hier zutrifft, wird eine nähere Betrachtung des Inhalts dieses interessanten Buches ergeben.

I. Das grösste Gewicht für seine Beweisführung legt PETERS auf ein Netz von »Identitäten«, welches es über die ganze Materie breitet. Er stellt zunächst auf, dass zwischen gewissen Verhältnissen eine rechtliche Identität bestehe, beweist dann, dass bei dem einen von ihnen die von ihm gewünschten Schiffahrtsabgaben zulässig sind; dann ist vermöge der angenommenen Identität der Beweis zugleich für die anderen Verhältnisse erbracht [1].

In diesem Sinne sucht er vor allem zwei solche notwendige Identitäten rechtlicher Ordnung zur Geltung zu bringen: die der Wasserstrassen einerseits, der Häfen andererseits, und die der Binnenschiffahrt einerseits, der Seeschiffahrt andererseits. Sie laufen füglich in eins zusammen. Damit soll eine sehr wichtige, und wie man bisher glauben konnte, sehr fest begründete Unterscheidung beseitigt werden. Der Art. 54 der RV. handelt nämlich, nimmt man an, in Abs. 3 von den Abgaben auf die Seeschiffahrt, in Abs. 4 von denen auf Wasserstrassen. Die ersteren werden einfach an das Gebührenprinzip gebunden, d. h. es darf nicht mehr erhoben werden, als zur Deckung des im Interesse der Seeschiffahrt gemachten Aufwandes erforderlich. Bezüglich der Wasserstrassen hingegen werden die zulässigen Abgaben nach Art und Umfang abgestuft: bei natürlichen Wasserstrassen können sie erhoben werden nur von der Benutzung besonderer Anstalten und nur im Masse des Gebührenprinzips; bei künstlichen Wasserstrassen des Staates von der Benutzung besonderer Anstalten und von der Befahrung der Wasserstrasse selbst (also die eine Schranke fällt weg), dem Umfang nach aber immer nur im Gebühren-

[1] Vgl. die übersichtliche Zusammenstellung dieser Identitäten im Arch. f. Eisenbahnwesen 1906 S. 2 ff.

mass; bei anderen künstlichen Wasserstrassen endlich fallen beide Schranken weg, Abgaben sind also hier zulässig von der Befahrung der Wasserstrasse, wie von der Benutzung besonderer Anstalten und über das Mass der Selbstkosten hinaus.

Die damit begründete verschiedene Behandlung der Seeschiffahrt und der Binnenschiffahrt fand sich im wesentlichen schon so in der RV. von 1849, welche anerkanntermassen dem Art. 54 unserer jetzigen RV. die Vorlage geliefert hat. In der staatsrechtlichen Literatur hat man bis in die jüngste Zeit an die Möglichkeit einer Anzweifelung überhaupt nicht gedacht. Noch die letzte Auflage von Labands Staatsrecht berichtet einfach die Tatsache ohne ein Wort der Begründung oder Abwehr, woran es ein so streitbarer Gelehrter gewiss nicht hätte fehlen lassen, wenn im Ernste etwas zu sagen war[1].

Was hat nun der Verfasser Neues und Durchschlagendes entdeckt, um diese herrschende Meinung über den Haufen zu werfen? Vom blossen Posaunenblasen pflegen ja die Mauern eines solchen Jericho nicht einzufallen. Er bringt gar vielerlei vor und es ist nicht ganz leicht ihm zu folgen, weil er die Dinge gern wiederholt und bunt durcheinanderlaufen lässt. Fasst man sie aber einzeln an, so wundert man sich, wie wenig sie wiegen.

Nach der »logischen Auslegung«, die er durchweg in der Form strenger Methode der »grammatischen« gegenüberstellt, hätte es von vornherein keinen Sinn, zwischen Binnenschiffahrt und Seeschiffahrt in bezug auf Abgaben einen Unterschied zu machen, oder, wie die Anzeige im Arch. f. Eisenbahnw. es treffend wiedergibt: es ist a priori nicht abzusehen, warum die Schiffahrtsabgaben anders geregelt sein sollen im salzigen Wasser als im Süsswasser. A priori, nun freilich! Aber, wie der Verfasser S. 25 ganz richtig bemerkt, ist die

[1] Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs 1901 Bd. III. S. 248.

Abgabenfreiheit der Binnenschiffahrt in der Verfassung von 1849 »aus praktisch-politischen Erwägungen« hervorgegangen. Das soll doch genügen! Und wenn wir sehen, dass die preussischen Staatsmänner 1866 in den Friedensverträgen mit den Südstaaten die Abschaffung jeglicher Art von Schiffahrtsabgaben auf Rhein und Main ausbedangen, so sind wir berechtigt anzunehmen, dass solche praktische Erwägungen noch fortbestanden. Wir werden übrigens unter n. V auf diese Dinge zurückkommen.

Ist das Erträgnis der logischen Auslegung sehr gering, so steht es mit der grammatischen nicht besser. Es wird hier ausgegangen von der RV. von 1849, welche den Gegenstand in § 20—27, Art. IV und V ihres zweiten Abschnittes, behandelt hat; durch Zusammenziehung des Inhalts dieser 8 Paragraphen ist unser »verhältnismässig kurzer« Art. 54 entstanden (S. 138, 141). In der Zulassung von Seeschiffahrtsabgaben, das steht fest, stimmen beide Ordnungen überein: »die Vermutung spricht hier für die Kontinuität der gesetzgeberischen Willensmeinung« (S. 163). Für die Binnenschiffahrt dagegen soll die Kontinuität, dieser Vermutung zum Trotz, durchbrochen sein, indem Art. 54 hiefür Schiffahrtsabgaben gleichfalls zulässt. Nun sollte man erwarten: dass er so abweichen will, das müsste sich natürlich an diesem Artikel irgendwie »grammatisch« erkennbar machen.

Stellen wir also die entsprechenden Texte einander gegenüber.

RV. 1849.	RV. 1871.
Art. IV § 20. Die Schiffahrtsanstalten am Meere und in den Mündungen der deutschen Flüsse (Häfen, Seetonnen, Leuchtschiffe, das Lotsenwesen, das Fahrwasser u. s. w.) bleiben der Fürsorge der einzelnen Uferstaaten überlassen.	Art. 54 Abs. 3 S. 2. Die Abgaben, welche in den Seehäfen von den Seeschiffen oder deren Ladungen für die Benutzung der Schiffahrtsanstal-

Art. IV § 22. Die Abgaben, welche in den Seeuferstaaten von den Schiffen und deren Ladungen für die Benutzung der Schiffahrtsanstalten erhoben werden, dürfen die zur Unterhaltung dieser Anstalten notwendigen Kosten nicht übersteigen.

ten erhoben werden, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung dieser Anstalten erforderlichen Kosten nicht übersteigen.

Art. V § 25. Alle deutschen Flüsse sollen für deutsche Schiffahrt von Flusszöllen [1] frei sein.

Art. V § 26. Die Hafen-, Krahn-. Wag-, Lager-, Schleusen- und dergleichen Gebühren, welche an den gemeinschaftlichen Flüssen und den Mündungen der in dieselben sich ergiessenden Nebenflüsse erhoben werden, dürfen die zur Unterhaltung derartiger Anstalten nötigen Kosten nicht übersteigen.

Art. V § 25 S. 2. Auch die Flösserei soll auf schiffbaren Flüssen solchen Abgaben nicht unterliegen.

Art. 54 Abs. 4. Auf allen natürlichen Wasserstrassen dürfen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehres bestimmt sind, erhoben werden. Diese Abgaben, sowie die Abgaben für die Befahrung solcher künstlichen Wasserstrassen, welche Staatseigentum sind, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht überschreiten.

Auf die Flösserei finden diese Bestimmungen insoweit Anwendung, als dieselbe auf schiffbaren Wasserstrassen betrieben wird.

Art. IV § 23 Abs. 2. Eine höhere Belegung fremder Schiffahrt kann nur von der Reichsgewalt ausgehen.

Art. V § 27. Flusszölle und Flussschiffahrtsabgaben dürfen auf fremde Schiffe und deren Ladungen nur durch die Reichsgewalt gelegt werden.

Art. 54 Abs. 5. Auf fremde Schiffe und deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen, als von den Schiffen der Bundesstaaten oder deren Ladungen zu entrichten sind, steht keinem Einzelstaat, sondern nur dem Reiche zu.

Es sollte eine harte Sache sein, hier den Bruch mit der »Kontinuität des gesetzgeberischen Willens« herauszulesen. Peters scheint die Sache nicht so schlimm aufzufassen. Die Anordnung des Stoffes in Art. 54 ist »allerdings auffallend«

[1] Unter Flusszöllen sind hier „alle Abgaben für die Befahrung deutscher Flüsse verstanden“. Vgl. Entw. eines Gesetzes über die Aufhebung der Flusszölle Art. 2; unten S. 15.

(S. 27). Der Gesetzgeber ist eben wieder einmal töricht gewesen: »Es zeigt sich hier die bei den Rechtsvorschriften über Schiffahrtsabgaben leider häufige Erscheinung, dass die gesetzgeberische Willensmeinung nicht mit derjenigen Klarheit zum Ausdruck gebracht ist, welche an sich wünschenswert gewesen wäre« (S. 30). Unter diesen Umständen wäre es vielleicht unbescheiden, ernsthaftere Beweise aus dem Gesetzestexte zu verlangen.

Immerhin weiss der Verfasser mancherlei vorzubringen.

So wird ihm vor allem das Wort »Wasserstrasse« in Art. 54 Abs. 4 bedeutsam. Darunter soll nämlich auch das Meer begriffen sein, womit ja die erstrebte Identität von selbst sich ergäbe. Freilich der Abs. 3 S. 2 des Art. 54 hätte dann gar keinen Sinn und Zweck; denn so gut Abs. 4 die Binnenhäfen als besondere Schiffahrtsanstalten der Binnenwasserstrassen umfasst, würde er auch die Seehäfen als zur Wasserstrasse Meer gehörige Anstalten umfassen. Und warum soll das Meer hier als Wasserstrasse mit gemeint sein? Das wird ihm dadurch bewiesen, dass jemand einmal in einem Vortrag gesagt hat: »die wichtigste Wasserstrasse ist natürlich das Meer« und dass man auch sonst wohl beim Meer von Seeweg, Wasserweg u. s. w. redet (S. 28, 29). Es kommt aber doch nur darauf an, was Art. 54 unter dem Wort Wasserstrasse versteht. Die RV. von 1849 hatte in § 25 von den deutschen Flüssen gesprochen; unser Art. 54 fügt noch die Kanäle hinzu und bezeichnet dann beides als natürliche und künstliche Wasserstrassen. Das lässt dann für Abs. 3 ganz korrekt, nach Vorbild der RV. von 1849, die Anstalten am Meer und an den Flussmündungen übrig[1].

[1] Gerade am Gegensatz zur Flussmündung wird das Wesen der vom Lande eingefassten und bestimmten Wasserstrasse deutlich. Handwörterbuch der Preussischen Verwaltung, Art. Flüsse, S. 537: „Der Fluss endigt mit der Mündung in die See, da wo die Wasserfläche eine solche Breite annimmt, dass das Festland auf die Wasserführung keinen Einfluss mehr ausübt“.

Peters behauptet allerdings (S. 143), einen positiven Beweis zu liefern, dass Art. 54 Abs. 4 »auch den Seeverkehr und die Seewege gemeint hat«, dadurch nämlich, dass unbestritten die dortige Bestimmung, wonach die Abgaben auf Privatkanälen an die Schranke der Selbstkosten nicht gebunden sind, auf den Nordostseekanal gemünzt war, also auf eine Seewasserstrasse. Dieses versteht er hier offenbar im Sinne von Seewasser-Strasse, wie er denn auch sonst die hier fragliche Unterscheidung mehrfach formuliert als die von süssem und salzigem Wasser[1]. Das ist ein Seitensprung. Der Nordostseekanal ist weder ein Teil des Meeres, noch eine Flussmündung, sondern ist schlechthin eine künstliche Wasserstrasse. Auf die chemische Beschaffenheit seines Wassers kommt es gar nicht an und mit dem positiven Beweise ist es nichts.

An anderer Stelle (S. 28 Note 1) scheint dann wieder der Begriff des Seeweges an den Umstand gehängt werden zu sollen, dass Seeschiffe dort fahren können. Aber die Tiefe des Stromes ist für die hier zu machende Unterscheidung ebenfalls gleichgültig. Gleichgültig ist es auch, wenn, wie S. 26 hervorgehoben wird, »See- und Binnenschiffahrt sich vielfach neben einander bewegen und hinsichtlich der Betriebsmerkmale in einander übergehen«. Es handelt sich um örtliche Abgrenzung, nicht um Betriebsformen.

Zwecklos scheint mir die Polemik gegen die Formulierung des Art. 54 Abs. 3 zu sein. Die RV. von 1849 hatte von Abgaben gesprochen, welche »in den Seeuferstaaten von den Schiffen« erhoben werden. Jetzt heisst es »in den Seehäfen von den Seeschiffen«. Das ist eine Verbesserung, die wohl genügend ist, um den damals vorausgeschickten Paragraphen, der von »Schiffahrtsanstalten am Meere und in den Mündungen der deutschen Flüsse« sprach, nicht vermissen zu lassen. Der Verfasser möchte es als leeren Nonsens behandeln

[1] Vgl. S. 232.

Die Zufahrt vom Meere könne nicht als Bestandteil der Hafenanlage betrachtet werden und den Hafen als Zahlungsort entscheiden zu lassen, würde zu »seltsamen Konsequenzen führen« (S. 142, 143). Es scheint aber doch so zu sein, dass vielfach für die Leuchtfeuer, Fahrwasserbezeichnungen, Lotseneinrichtungen erst im Hafen und nach dessen Ordnungen bezahlt wird. Der Verfasser selbst führt Beispiele an (S. 224, 227, 287). Werden solche Gebühren schon unterwegs erhoben, so geschieht es doch nur mit Rücksicht auf das Ziel, den anzulaufenden Hafen. Oder weshalb sollte sonst das Seeschiff hereinkommen? Mir scheint, der Art. 54 Abs. 3 hat, was er sagen will, im Anschluss an das Bestehende deutlich genug ausgedrückt. Auch den Gesetzgeber sollte man nicht chikanieren [1].

Alles das läuft höchstens hinaus auf schwache Diskreditierungsversuche an den verfassungsrechtlichen Bestimmungen. Nur ein einziges Mal wird noch ein ernsthaft gemeinter Angriff vorgebracht. Er findet sich S. 144—147 unter der nicht ganz entsprechenden Ueberschrift: »Die Entstehung der Reichsverfassung«. Dort bildet er den ersten Punkt in einer längeren Auseinandersetzung der Frage, die nach des Verfassers Meinung »von entscheidender Bedeutung ist für die Auslegung des Art. 54«. Was nachher über »politische Triebkräfte« und dergleichen gesagt wird, geht uns hier für die »grammatische Auslegung« nichts an. Auch die Anzeige im Arch. f. Eisenbahnwesen erachtet dieses Stück Beweisführung für wichtig genug, um es besonders hervorzuheben (S. 12).

Es handelt sich um die Bestimmung in Abs. 5 des Art. 54,

---

[1] Ich glaube die Beobachtung gemacht zu haben, dass die deutschen Juristen überhaupt weit mehr als z. B. die französischen darauf aus sind, ihren Gesetzgeber auf Unregelmässigkeiten fest zu nageln. Darum spricht er auch so geschraubt zu ihnen wie im Bürgerlichen Gesetzbuch. Das ist der Schade davon.

wonach das Reich fremde Schiffe mit anderen oder höheren Abgaben belegen kann, als die Schiffe der Bundesstaaten entrichten. Das böte, meint der Verfasser, eine empfindliche Lücke, wenn man annähme, dass auf natürlichen Wasserstrassen Abgaben für die einfache Befahrung grundsätzlich verboten seien; denn alsdann könnte man ja auch die Ausländer nicht damit belasten und die Waffe der Retorsion wäre »stumpf und wirkungslos«. Also ist diese Fassung der Retorsionsklausel »nur verständlich unter der Voraussetzung, dass die Abgabenerhebung auf allen deutschen Wasserstrassen grundsätzlich gestattet ist« — ohne Unterschied von »See- und Binnenschiffahrt«. — Mir scheint aber diese ganze Beweisführung nur verständlich unter der Voraussetzung, dass man das Wörtchen »andere« in Abs. 5 unterdrückt. Der Fremde kann höhere Abgaben zahlen müssen als der deutsche Flussschiffer — gegebenen Falles also auch über die reichsverfassungsmässige Schranke der Selbstkosten der benützten Anstalt hinaus — und andere — gegebenen Falls also auch solche, die dem Deutschen reichsverfassungsmässig überhaupt nicht auferlegt werden können, Befahrungsabgaben z. B., wo der Deutsche nur Abgaben für Benützung besonderer Anstalten zahlt. Es ist alles in schönster Ordnung. Der Fall ist aber typisch für die Art, wie der Verfasser beweisen zu dürfen glaubt. —

Am Schlusse seines Buches (S. 336) beschleicht ihn eine trübe Ahnung, es werde »versucht werden«, ihm gerade bei dieser Identität zu widersprechen und nach wie vor »den Art. 54 Abs. 4 nur auf Binnenwasserstrassen zu beziehen«. Das, meint er, werde deshalb geschehen, weil man die »unbequeme Tatsache« vor Augen hat, dass auf Seewasserstrassen unangefochten Fahrwassergelder fortbestehen und neu entstehen, und ihm den Beweis missgönnt, der sich — bei angenommener Identität — hieraus für deren Zulässigkeit auf Süsswasserstrassen ergeben muss. Hätte man aber nicht viel-

mehr aus dem Umstand, dass nur für Seeschiffahrtsabgaben ein solches Tatsachenmaterial besteht, den Schluss ziehen müssen, dass es mit der behaupteten Identität und dem dafür zu liefernden Nachweis doch keine ganz so leicht zu nehmende Sache ist? Es war doch auch die Möglichkeit ins Auge zu fassen, dass die vorausgesetzten übelwollenden Gegner umgekehrt behaupteten, der Verfasser habe diese ganz unhaltbare Identität nur deshalb aufgestellt, um wenigstens einige »bequeme Tatsachen« zu bekommen, die er anrufen könnte. Jedenfalls scheint mir dem Verfasser nicht gelungen zu sein, einen anderen Grund plausibel zu machen.

II. Des weiteren besteht nach PETERS auch eine inhaltliche Uebereinstimmung, was die Schiffahrtsabgaben anlangt, zwischen der Reichsverfassung einerseits, und dem Zollvereinigungsvertrage von 1867, sowie der Rhein- und Donauschiffahrtsakte und dem Elbzollvertrag andererseits. Da nun aber diese Verträge die gewünschten Schiffahrtsabgaben zulassen, so muss, meint er, angenommen werden, dass auch die Reichsverfassung, trotz des »dunkeln« Art. 54 Abs. 4 sie zulässt. Dazu wäre zunächst im allgemeinen zu sagen, dass die Notwendigkeit jener Identität keineswegs so einleuchtend ist. Der Verfasser sagt wohl: eine Abweichung sei »unwahrscheinlich«, »logisch unmöglich«, es habe für eine solche »kein vernünftiger Grund vorgelegen«. Aber die völkerrechtlichen Verträge umfassen ja eben noch andere Staaten als die verfassungsmässig verbundenen. Hier ist es sehr wohl denkbar, dass man diesen noch engere Schranken zieht, als im Verhältnis zu jenen vertragsmässig bedungen wird. Dagegen ist das Umgekehrte wohl ausgeschlossen. Wir werden sehen, wie wichtig es ist, sich dafür den Blick frei zu halten.

Betrachten wir jetzt diese Verträge etwas genauer.

1) Der letzte Zollvereinigungsvertrag wurde am 8. Juli 1867

abgeschlossen; am 1. Juli war die am 17. April zustande gekommene Verfassung des Norddeutschen Bundes in Kraft getreten[1]. Es war natürlich, dass man die beiden Ordnungen möglichst in Einklang gebracht hat. Immerhin bestand für den Vertrag, der auch Süddeutschland umfasste, die Möglichkeit abweichender und laxerer Bestimmungen, die neben der Verfassung des Norddeutschen Bundes gelten und wirken konnten. Das hörte auf mit der Gründung des deutschen Reichs, dessen Verfassung nun auch Süddeutschland beherrschte. Sie erklärt in ihrem Art. 40 alles für beseitigt, was der ZVV. ihr gegenüber Abweichendes enthalten konnte. Was Schiffahrtsabgaben anlangt, kamen hier die Art. 23 und 25 des ZVV. in Betracht[2]. Der erstere handelt von Wasserzöllen und Wegegeldgebühren

[1] PETERS datiert die Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 24. Juni 1867 (S. 11), „zwei Wochen“ vor dem Zollvereinigungsvertrag. Das ist das Datum des Preussischen Publikationspatentes. Sollte dieses wirklich massgebend sein?

[2] Der Text dieser beiden Artikel lautet, soweit er hierher gehört: Art. 23. Die Wasserzölle oder auch Wegegeldgebühren auf Flüssen, mit Einschluss derjenigen, welche das Schiffsgefäss treffen (Rekognitionsgebühren), sind von der Schiffahrt auf solchen Flüssen, auf welche die Bestimmungen des Wiener Kongresses oder besonderer Staatsverträge Anwendung finden, ferner gegenseitig nach jenen Bestimmungen zu entrichten, insofern hierüber nichts Besonderes verabredet worden ist oder verabredet werden wird.

Auf den übrigen Flüssen, bei welchen weder die Wiener Kongressakte noch andere Staatsverträge Anwendung finden, werden die Wasserzölle oder Wasserwegegelder nach den primitiven Anordnungen der betreffenden Regierungen erhoben. Diese Abgaben sollen jedoch den Betrag von 1/4 Gr. vom Zollzentner oder 1 Fr. vom bayerischen Zentner für die Meile nicht übersteigen.

Art. 25. Kanal-, Schleusen-, Brücken-, Fahr-, Hafen-, Wage-, Kranen- und Niederlagegebühren und Leistungen für Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, sollen nur bei Benutzung wirklich bestehender Einrichtungen erhoben werden und, mit Ausnahme der Abgaben für die Befahrung der nicht im Staatseigentum befindlichen künstlichen Wasserstrassen, die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung erforderlichen Kosten nicht übersteigen.

auf Flüssen, die nach den bestehenden Staatsverträgen und in Ermanglung solcher nicht über ein fixes Mass hinaus erhoben werden sollen; er gilt als aufgehoben durch RV. Art. 54 Abs. 4, der Abgaben für die blosse Befahrung natürlicher Wasserstrassen überhaupt nicht mehr zulässt. Der andere, Art. 25 des ZVV., handelt von Abgaben für Befahrung künstlicher Wasserstrassen (Kanalgebühren) und Benutzung von Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs, wie sie auch nach Art. 54 Abs. 4 RV. zulässig sind, wird also durch diese Bestimmung ersetzt.

Was hat jetzt unser Autor aus diesen klaren und einfachen Dingen gemacht?

Er führt des Breiteren aus (S. 130 ff.), dass bei Gründung des Zollvereins zwei grundsätzlich verschiedene Arten von Schiffahrtsabgaben bestanden: Wasserzölle, d. h. reine Steuern, und Schiffahrtsabgaben, d. h. Gebühren als Entgelt für staatliche Leistungen. Dem entsprechend, meint er, behandeln Art. 23 und Art. 25 »zwei ihrem inneren Wesen nach ganz verschiedene Abgaben; der erstere Steuern, der zweite Gebühren« (S. 133). Sie hätten also diese beiden Abgabearten glatt unter sich verteilt. Daraus wäre, wie Peters noch besonders hervorhebt, für die deutschen Staaten die Wahl entstanden zwischen zweierlei Befahrungsabgaben (S. 134): solchen nach Steuerrecht und solchen nach Gebührenrecht.

Nun ist allerdings, fährt er fort, Art. 23 durch die RV. beseitigt. Wenn diese »auch kein ausdrückliches Verbot der Flusszölle ausspricht«, so hat doch Art. 54 unzweifelhaft das Gebührenprinzip ausschliesslich massgebend machen wollen. »Damit war Art. 23 gefallen« (S. 137). Also: dass er nur von Zöllen, von Abgaben nach Steuerart sprach, das war sein Verderben; hätte er von Befahrungsabgaben nach Gebührenprinzip gesprochen, so lebte er heute noch. Aber diese hatten sich eben in Art. 25 des ZVV. geflüchtet, der auf solche Weise alles vereinigte, was Bestand haben konnte. Hiezu wird

Schumacher S. 135 zitiert, dem es gar nicht einfällt, den Inhalt von Art. 23 und 25 so abzugrenzen.

Diese ganze Abgrenzung ist aber auch das Willkürlichste, was man sich denken kann. Peters hängt sich an den Ausdruck »Wasserzölle« in Art. 23. Wie er aber selbst zugeben muss (S. 136), ist »die Terminologie der Verwaltung und selbst der Gesetzgebung in bezug auf die Bezeichnung der beiden Gruppen von Schiffahrtsabgaben nicht gleichmässig gewesen«. Die Begriffsbestimmung im Entwurf des von der RV. 1849 vorgesehenen Gesetzes über die Aufhebung der Flusszölle, Art. 2, lautet geradezu: »Unter Flusszöllen werden alle Abgaben für die Befahrung deutscher Flüsse verstanden.« Das müsste schon bedenklich machen. Gerade gelegentlich der damaligen Verhandlungen der Nationalversammlung kam aber auch der Gegensatz zum Bewusstsein und zum Ausdruck, den unser Autor hier so kräftig hervorhebt und ausnutzt, der Gegensatz nämlich des steuerartigen eigentlichen Flusszolles, der von einer Gegenleistung unabhängig ist, und des »im Rahmen des Gebührenprinzips sich haltenden Wasserwegegeldes«[1]. Insbesondere einigten sich damals die Regierungskommissäre gegenüber jener beabsichtigten Aufhebung der Flusszölle zu der Erklärung, wonach zwar alle derzeit erhobenen Schiffsabgaben und Flusszölle wegfallen, jedoch die Uferstaaten berechtigt sein sollten, »Wasserwegegelder zu erheben« — und zwar, nach dem diesem Begriffe entsprechenden Gebührenprinzip, »nicht mehr als zum Ersatz der regelmässigen Verwendung erforderlich ist«[2].

Bei dieser Terminologie bedeutet allerdings Flusszoll nur die Befahrungssteuer, und wenn Art. 23 nur von Fluss-

---

[1] Vgl. die treffliche Darstellung bei Schumacher, Zur Frage der Binnenschiffahrtsabgaben S. 128 ff., S. 161.

[2] Schumacher S. 130; S. 168 (Sachsen), S. 171 (Preussen: „Aufhebung der Flusszölle und dafür Einführung eines Wasserwegegeldes).

zöllen spräche, die Wasserwegegelder aber ausdrücklich oder stillschweigend dem Art. 25 überliesse, dann könnte der Verfasser mit einigem Anschein behaupten, was er behauptet. Nun ist das aber ja gar nicht der Fall. Der Art. 23, im Gegenteil, handelt ausdrücklich nicht von Flusszöllen allein; was er regeln will nennt er in Abs. 1: »Die Wasserzölle oder auch Wegegeldgebühren auf Flüssen« und dem entsprechend nochmals in Abs. 2: »die Wasserzölle oder Wasserwegegelder«. Peters freilich sagt jetzt ganz ruhig (S. 136): die Zollvereinsverträge gebrauchten eben den Ausdruck »Wasserwegegelder« als synonym mit »Wasserzöllen«! Wir können ihn nicht hindern, das zu sagen. Die Sache ist aber nur zu klar.

Ebenso gewaltsam, wie er diese Befahrungsgebühren aus dem Art. 23 ZVV. herausreisst, presst Peters sie dann in den Art. 25 hinein. Dort wird eine Reihe von Abgaben aufgezählt, um die Erhebung von Abgaben dafür an die Selbstkostenschranke zu binden. Von Kanalgebühren ist die Rede, nebenbei auch von Abgaben für die Befahrung nichtstaatlicher künstlicher Wasserstrassen. Die natürliche Wasserstrasse fehlt. Man kann es dem Art. 25 in keiner Weise ansehen, dass er auch diese betreffen will. Der Verfasser sagt allerdings (S. 63) mit Recht: »die namentlich genannten Anstalten sind nur Beispiele und bedeuten keine erschöpfende Aufzählung«. Wir haben ja am Schluss der Aufzählung die clausula generalis: »Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind«. Aber da sollen doch hoffentlich die natürlichen Wasserstrassen nicht mit gemeint sein? Wenn man Kranen und Wagen und dergleichen ausdrücklich aufführt, hätte man das weitaus Wichtigste zu erwähnen unterlassen? Wo doch neben den Kanalgebühren die Lücke klafft, in die es hineingehörte? Hier in Art. 25, wo sie durchaus hin sollen, ist offenbar kein Platz für die Flussschiffahrtsgebühren. Und drüben bei Art. 23, der

sie mit den kräftigen Worten Wasserwegegelder, Wegegeldgebühren sich fordert, da sollen sie nicht sein!

Man möchte billig fragen: wie kommt ein scharfsinniger, wohlüberlegender Schriftsteller dazu, am Recht in solcher Weise zu drücken und zu schieben? Wenn man aber auf den weiteren Zusammenhang achtet, so sieht man, dass auch dieses seinen klug bedachten Zweck hat. Steht es nämlich fest — wir folgen einmal dem Verfasser mit seinen vermeintlichen Errungenschaften — dass Art. 25 ZVV. Schiffahrtsabgaben auf Flüssen in Gebührenform für zulässig erklärt, so bedarf es nur des Nachweises, dass zwischen seinem Inhalt und dem des Art. 54 Abs. 4 RV. »rechtliche Identität« besteht und es ist dargetan, dass der Einführung solcher Abgaben auch heute noch kein Hindernis in den Weg gelegt werden kann. Das ist ja klar.

Nun denn, diese Identität wird dem Verfasser feierlich bezeugt von keinem Geringeren als DELBRÜCK selbst, dem Urheber des Art. 54 und seinem berufensten Interpreten. Er findet nämlich in dem Protokolle, welches die Bevollmächtigten für den Abschluss des ZVV. aufnahmen, wörtlich folgendes: »Art. 25. Herr DELBRÜCK: Es sei eine Aenderung in der Fassung eingetreten, um den Einklang mit Art. 54 der Verfassung herzustellen; materiell sei nichts geändert«. Diese Bemerkung hat der Verfasser bereits S. 17 mit den Worten bewillkommt: »Gegenüber einer so authentischen und so bestimmten Feststellung der gesetzgeberischen Willensmeinung ist jeder Zweifel an dieser Identität des Inhaltes ausgeschlossen«[1]. SCHUMACHER,

[1] Wenn der Verfasser solch ein „authentisches Zeugnis" zu haben glaubt, so bringt er es unnachsichtlich immer wieder an; so dieses S. 16 ff., 130, 182, 230, 268. Vgl. auch Arch. f. Eisenbahnwesen 1906, S. 3, 4. Neuerdings hat er wieder in Deutsch. Wirtsch.Ztg. v. 15. April 1906 eine kurze Abhandlung veröffentlicht; da erscheint es zweimal S. 722 u. 726. Gleich im Eingang des hier besprochenen Buches hatte er darauf hingewiesen, dass gegenüber der mangelhaften Ausdrucksweise der Gesetze

Binnenschiffahrtsabgaben S. 61 hat auch seinerseits die Bemerkung DELBRÜCKS gewürdigt und namentlich hervorgehoben, worin die Aenderungen bestehen, die den »Einklang« herstellen sollen: es handelt sich, abgesehen von der Aufhebung der Schranke für Abgaben auf nicht staatlichen Kanälen, um eine Ersetzung der älteren, etwas schwerfälligen Bezeichnung der zu berechnenden Selbstkosten. Darauf kommt es ja hier nicht an. Unser Autor aber findet, dass SCHUMACHER die Tragweite der Erklärung DELBRÜCKS nicht voll erfasst: sie beweise »die Identität des Inhalts zwischen dem Art. 54 RV. und dem Art. 25 ZVV. nicht nur hinsichtlich jener einen Frage, sondern im vollen Umfange und in allen Beziehungen«. Namentlich hätte sie also auch bezeugt, darauf läuft ja alles hinaus, dass die gewünschten Schiffahrtsgebühren von beiden für zulässig erklärt sind. Viel verlangt von dem einfachen Wortlaut! Doch hören wir den Zeugen selbst. DELBRÜCK hat ja in seiner Schrift: der Artikel 40 der Reichsverfassung, eine Art Kommentar zum ZVV. gegeben, um die Einwirkungen der Reichsverfassung genauer zu bestimmen. Da erläutert er denn zu Art. 25 die eingetretene »Aenderung in der Fassung«, die er an jener Stelle des Protokolles hervorhob (S. 88). Er tut das ganz in dem von SCHUMACHER angegebenen Sinne: die früheren Verträge untersagten überhaupt die Erhöhung der einmal bestehenden Abgaben und banden sie überdies an die Selbstkosten. Die neue Fassung soll in Einklang mit Art. 54 Abs. 4 RV. nur diese letztere Bindung aufrecht erhalten. Eine weitere Identität damit bestätigt zu haben, ist sich Zeuge offenbar nicht bewusst. Es ist also in dieser Hinsicht kein

„die ganze Beweiskraft authentischer Zeugnisse dazu gehört, um den gesetzgeberischen Willen aus der Verkleidung dunkler und ungeeigneter Ausdrücke herauszukennen“ (S. 3). Wie hier DELBRÜCK, so wird später auch BISMARCK ein derartiges „authentisches Zeugnis“ abgequält (vgl. darüber unten Nr. III). Sonst ist mir keines aufgefallen.

Staat mit ihm zu machen. Im Gegenteil, unmittelbar vorher hat er zu Art. 23 ZVV. in der bestimmtesten Weise erklärt: »Aufgehoben sind die Verabredungen über Abgaben von der Schiffahrt . . . durch die Bestimmung in Art. 54 Abs. 4 der RV., welche auf allen natürlichen Wasserstrassen die Erhebung von Abgaben verbietet, vorbehaltlich der unter den folgenden Art. 25 fallenden Abgaben für die Benutzung besonderer zur Erleichterung des Verkehrs bestimmter Anstalten« (S. 87). Also verbietet Art. 54 Abs. 4 RV. Abgaben, welche Art. 25 ZVV. als in Art. 23 schon behandelt, folglich als zulässig voraussetzt. Und das wäre »Identität in vollem Umfange und in allen Beziehungen«? Was das für Abgaben sind, die da verboten werden, darüber lässt DELBRÜCK auch keinen Zweifel: schlechthin »Abgaben auf natürlichen Wasserstrassen« ohne Unterschied zwischen Steuer und Gebühr! Deshalb ist durch dieses Verbot der Art. 23 ZVV. auch schlechthin aufgehoben, ohne Unterschied zwischen Wasserzoll und Wegegeldgebühr. Nun weist Art. 54 Abs. 4 RV. im allgemeinen auf die Abgaben hin, die neben seinem Verbote möglich sind (für besondere Anstalten und Kanäle); Art. 25 ZVV. versucht eine Aufzählung von Abgaben zu machen, die neben den in Art. 23 enthaltenen, jetzt verbotenen, Schiffahrtsabgaben möglich sind. Insoweit stimmt also der Inhalt des Art. 25 ZVV. mit dem positiven Rest des Art. 54 Abs. 4 RV. überein. So sagt denn auch DELBRÜCK a. a. O. zu Art. 25: »Sachlich ist der erste Absatz des Art. (der jene Aufzählung enthält) durch die erwähnte Bestimmung der RV. (Art. 54 Abs. 4) gedeckt; er wird indes eintretenden Falles zur Interpretation der letzteren herangezogen werden können«[1]. Wir werden sehen, wie wünschenswert es gewesen wäre, wenn der Verfasser diese Uebereinstimmung bei der Bildung seines

[1] Zustimmend SEYDEL, Kom. z. RV. S. 305.

Anstaltsbegriffes hätte berücksichtigen wollen. Freilich, da die Schiffahrtsabgaben auf alle Fälle nicht darin begriffen sind, ist es eben auch s e i n e so kühn umworbene Identität nicht mehr. Die hat der authentische Zeuge unwiederbringlich mit fortgenommen.

2. Eine inhaltliche Identität soll auch vorliegen zwischen Art. 54 RV. und den bestehenden Schiffahrtsverträgen, namentlich der Rheinschiffahrtsakte von 1868 und der Donauschifffahrtsakte von 1857.

Der Text des Art. 3 der Rheinschiffahrtsakte könnte auf den ersten Blick den Bestrebungen des Verfassers sehr gefährlich scheinen. Er verbietet auf dem Rhein und den zugehörigen Wasserstrassen jede »Abgabe, welche sich lediglich auf die Tatsache der Beschiffung gründet« (aucun droit basé uniquement sur le fait de la navigation). Wenn das der Sinn auch des Art. 54 Abs. 4 RV. sein soll, dann ist es ja gut.

Peters hat auch hier einen Ausweg. Zunächst stellt er fest, dass man ursprünglich nur vorgeschlagen hatte zu sagen: »Für die Befahrung des Rheins« (pour la navigation du Rhin). Die Worte »basé uniquement« und »sur le fait«, erklärt er, seien Zusätze, deren Sinn nur darin liegen könne, »dass Befahrungsabgaben nicht unter allen Umständen unzulässig sein sollen« (S. 308). Wenn er das nicht sagte, würde man nie auf den Gedanken kommen! Die Hauptsache aber ist, dass auch die Rheinschiffahrtsakte eine Urkunde von ungewöhnlich mangelhafter und flüchtiger Fassung ist (S. 244), voll Flüchtigkeitsfehler (S. 305), von unklarer und zweideutiger Verfassung (S. 319), mit viel Lücken und Unklarheiten (S. 320). Um so notwendiger ist es, zu ihrer Auslegung die Donauschiffahrtsakte von 1857 heranzuziehen (S. 307, 308, 310, 313). Sehr geschickt verlegt auf diese Weise der Verfasser die Entscheidung von einem offenbar ungünstigen auf einen vermeintlich günstigeren Boden.

Damit verhält es sich nun folgendermassen. Der Pariser Frieden von 1856 hatte in Art. XV für die Donau verboten »aucun péage basé uniquement sur le fait de la navigation«. In Art. XVI waren dann gleichwohl solche Abgaben zugelassen worden zur Deckung der Kosten der Arbeiten für die Schiffbarkeit der Donaumündungen. Diese Abgaben sollten zunächst von der Europäischen Kommission, später an ihrer Stelle von der Uferstaaten-Kommission beschlossen werden dürfen. Die Uferstaaten bestimmten dann in der Donauschiffahrtsakte Art. XXI, dass ihre Kommission »in gemeinschaftlichem Einverständnis« auch zur Deckung der Kosten anderer die Schiffahrt interessierender Stromarbeiten Abgaben sollte beschliessen können. Die Zulässigkeit dieser Bestimmung wurde vielfach angefochten. Die französische Regierung hat aber damals an die bayrische eine Note ergehen lassen, in welcher sie ausführt: Allerdings lasse Art. XV des Pariser Friedens Schiffahrtsabgaben nur für die nachher besonders vorgesehenen Fälle zu und Art. XVI spreche nur von den Donaumündungen. »Im Geist des Vertrages« liege es aber, die Erlaubnis nicht darauf zu beschränken, sondern die Zulässigkeit von Abgaben auszudehnen auf andere Arbeiten, welche notwendig wären für die Schiffahrt[1]. Praktisch geworden ist dieser Standpunkt nicht. Da aber auch die Beschwerde nicht wiederholt wurde, glaubt Verfasser feststellen zu dürfen, es sei »der französisch-österreichische Standpunkt, wonach solche Abgaben nicht basé uniquement sur le fait de la navigation seien, . . . offenbar von dem Areopag der Grossmächte sanktioniert worden« (S. 328).

Die kleine diplomatische Liebenswürdigkeit, welche die französische Regierung erweisen zu dürfen glaubte in einer Sache, die sie nicht interessierte — der Verfasser nennt es

[1] Der Text der Note bei PETERS S. 326.

etwas überschwenglich den Ausdruck ihres »aufrichtigen Rechtsgefühls« — ist hier zu einer gewaltigen Kundgebung aufgebauscht. Auch der Inhalt jener Aeusserung, wenn man ihn nüchtern betrachtet, besagt keineswegs, was der Verfasser hineinlegt, und duldet vor allem auch keine Anwendung auf die ganz anderen Voraussetzungen der Rheinschiffahrtsakte, auf die es dem Verfasser doch vor allem ankommt. Die französische Note sagt nicht: wenn der Pariser Vertrag Befahrungsabgaben verbietet, so liegt es doch im Geiste dieser Bestimmung, dass eine Ausnahme anerkannt ist für Abgaben zur Deckung nützlicher Stromarbeiten, sondern sie sagt: wenn von jenem Verbot eine Ausnahme gemacht ist zu Gunsten der Deckung gewisser nützlicher Stromarbeiten, so entspricht es dem Geiste des Vertrages, dieser Ausnahme keine »portée restrictive« zu geben, sondern sie auszudehnen auf Gleichwertiges. Da nun die Rheinschiffahrtsakte eine solche Ausnahme überhaupt nicht zulässt, so findet sich bei ihr nichts, woran der französische Gedankengang anknüpfen könnte.

Und damit hängt zusammen: die französische Note ist nicht der Meinung, dass das vertragsmässige Verbot der Befahrungsabgaben jedem einzelnen Uferstaat freie Hand lasse, Gebühren zur Deckung der Kosten seiner Stromverwaltung zu erheben; so müsste es sein, wenn die Auslegung des Verfassers richtig wäre; die Uferstaaten haben aber trotz des »sanktionierenden Areopages« niemals dieses Recht in Anspruch genommen. Sondern die Note meint ganz folgerichtig: da der Vertrag eine Ausnahme macht zu Gunsten der Europäischen beziehungsweise Uferstaatenkommission, um für gewisse Stromarbeiten Abgaben zu beschliessen, so ist es zulässig, die Ermächtigung dieser Kommission auch auf andere nützliche Stromarbeiten auszudehnen.

Es ist also wieder nur eine Reihe von Trugschlüssen, durch welche Verfasser zu dem verblüffenden Ergebnis kommt: wenn

die Rheinschiffahrtsakte Befahrungsabgaben verbietet, so bedeutet das, dass jeder einzelne Uferstaat berechtigt sei, solche Abgaben zu erheben, wenn er nur die Anstandsgrenze der Gebühren wahrt.

Freilich, die Art, wie er das alles macht und gibt, beweist so viel Geschicklichkeit und Unverdrossenheit, dass man ein ästhetisches Wohlgefallen empfinden kann, ihm zu folgen. Es geht einem wie bei dem Zauberkünstler Bosko, der vor unseren Augen ein entlehntes Taschentuch erst in die eine, dann in die andere Rocktasche senkt; auf einmal ist's ein Kaninchen.

III. Reichen, fast überreichen Stoff bringt der Verfasser bei aus der P r a x i s der Gesetzgebungen und der Regierungen, wie sie sich stellt zu den jeweils massgebenden vertrags- oder reichsrechtlichen Grundsätzen, alles natürlich wieder zugespitzt und zurechtgelegt für den einen grossen Zweck: Zulässigkeit von Schiffahrtsabgaben. In dieser Hinsicht verliert aber das Allermeiste für uns dadurch jede Bedeutung, dass wir dem Verfasser die Voraussetzungen nicht zugeben können, unter denen allein es die von ihm gewünschte Wirkung täte, nämlich seine als gänzlich unhaltbar erwiesenen »Identitäten«. Es ist für die ganze Streitfrage vollkommen gleichgültig, wenn man unter den alten Zollvereinsverträgen freie Hand zu haben geglaubt hat, um Schiffahrtsabgaben aufzulegen. Ebenso ist es gleichgültig, wenn uns immer und immer wieder nachgewiesen wird, dass auch unter der Reichsverfassung noch Abgaben erhoben werden bei den Seehäfen und für das Befahren ihrer Zuwege vom Meer. Je mehr der Verfasser mit solchen Nachweisen seine Spalten füllt, desto auffallender wird die grosse Leere hinsichtlich der Abgaben von der Befahrung der Binnenwasserstrassen.

Unter diesen Umständen hat es nur eine Art theoretischen

Interesses zu sehen, wie der Verfasser es zuwege bringt, seine eigentümliche Auffassung mit den Gesetzestexten und den vom Gesetze verwendeten Begriffen zu vereinbaren.

Da der Verfasser durch Abgaben decken lassen will alles, was der Staat im Interesse der Flussschiffahrt leistet, RV. Art. 54 Abs. 4 aber Abgaben nur zulässt für Benutzung besonderer Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs, so muss er wohl oder übel versuchen, für alle jene Leistungen die Natur von Anstalten in Anspruch zu nehmen. »Demgemäss, sagt er S. 65 ganz richtig, ist der Anstaltsbegriff auch der eigentliche Schlüsselpunkt der umstrittenen Rechtsfrage«. Um uns über diesen Begriff die nötige Aufklärung zu geben, überschüttet er uns nun dermassen mit Stoff, dass es nicht leicht ist, sich aus dieser Masse wieder herauszuarbeiten (S. 65—105).

Das Wort »Anstalt« hat, wie das deutsche Wörterbuch von Grimm bekunden muss, gar vielerlei Bedeutung; der Verfasser fügt noch weitere Beispiele hinzu von überall her, aus gemeinem Sprachgebrauch, wie aus Gesetzen und Verträgen. Namentlich die Zusammensetzungen wie: Anstalt machen, Anstalt treffen, sind geeignet, dem Wort etwas Schillerndes zu geben. Dazu kommt, dass so sehr viele andere Wörter neben ihm oder statt seiner gebraucht werden, als da sind: Einrichtung, Anlage (S. 68), Veranstaltung, Vorkehrung (S. 85), Werke, Arbeiten (S. 90), Leistungen (S. 95). Sie können als Synonyma dienen, promiscue oder als Pleonasmen, und damit eröffnet sich dem Verfasser die Möglichkeit, die mannigfachsten Dinge, sobald sie sich irgendwo einmal mit einem derartigen Namen belegt finden, als Anstalten zu begrüssen, für welche nach RV. Art. 54 Abs. 4 Abgabe gefordert werden darf.

Das Ergebnis der »grammatischen Auslegung«, wie er diese Forschungen nennt, würde danach sein, dass der Anstaltsbegriff ein höchst verschwommenes Ding ist, aus dem

sich jeder herausnehmen mag, was ihm passt. Aber nun kommt der feste Punkt: es sollen ja für eine solche Anstalt Abgaben entrichtet werden und zwar nach dem Gebührenprinzip; also muss der Staat etwas aufgewendet haben, was er sich auf diese Weise erstatten lässt. Und so fasst der Verfasser denn schliesslich alles zusammen in dem Satz, dass die Anstaltseigenschaft im Sinne des Art. 54 Abs. 4 allen »Einrichtungen und Leistungen« schlechthin zuerkannt werden muss, für welche der Staat irgendwie im Interesse der Schifffahrt einen Kostenaufwand machen mag. Auf diese Weise wird die Anstalt einfach zur Kehrseite der Gebühr: sie ist nichts als ein Posten in der dafür aufzustellenden Rechnung, ein wesentlich finanzwirtschaftlicher Begriff. Sie hat aber zugleich etwas Wirkungskräftiges in sich: dass alles, was menschliche Arbeit getan hat, einen Anspruch auf Selbstkostendeckung begründen soll, das ist der »beinahe selbstverständliche Standpunkt des wirtschaftlichen Naturrechts« (S. 322). Die unklare und undeutliche Ausdrucksweise des Art. 54 Abs. 4 gestattet die »Konstruktion des Anstaltsbegriffes auf logischer und naturrechtlicher Grundlage« (S. 242); und dann sieht er so aus!

Nun das Naturrecht, auf dessen Boden wir dem Verfasser doch nicht folgen wollen, hat ja von jeher die Neigung gehabt, es mit den Wirklichkeiten nicht so genau zu nehmen; wenigstens insofern erkennen wir hier etwas von seinem Geist.

Es handelt sich bei der Anstalt im Sinne des Art. 54 entfernt nicht darum, wie dieser Dichter und jener Philosoph dazwischen einmal das Wort gebraucht, sondern um ein Institut der öffentlichen Verwaltung. Für diese Anstalt ist auch keineswegs eine bestimmte finanzwirtschaftliche Bedeutung wesentlich; sondern ein bestimmtes öffentliches Interesse, das sie befriedigen soll, der öffentliche Zweck,

dem sie dient, bildet den Kern und Mittelpunkt des Begriffs. Man ist in der Wissenschaft auch ziemlich einig über seine Formulierung. Es handelt sich um sachliche und persönliche Mittel, welche das Gemeinwesen, dem sie zur Verfügung stehen, einem Zwecke von öffentlicher Nützlichkeit gewidmet hält[1]. Diese Begriffsbestimmung ist keine »naturrechtliche«, sondern ist abgezogen aus den Anwendungsfällen, die das wirkliche Recht liefert. Hilfsmittel zu ihrer Feststellung sind gerade solche Aufzählungen einzelner Anstalten, wie wir sie hier mannigfach vorfinden, vom preussischen Zollgesetz vom 26. Mai 1818 an bis zur Reichsverfassung von 1849 und zum Zollvereinigungsvertrage von 1867, dessen Aufzählung in Art. 25 — diesesmal wirklich »nach dem Zeugnisse Delbrücks« — zur Auslegung des Begriffes besonderer Anstalten in Art. 54 Abs. 4 verwendbar ist[2]. Bei diesen Kanälen, Schleusen, Brücken, Fähren, Kunststrassen, Wegen, Häfen u. s. w. handelt es sich eben um solche Dinge, welche die obige Begriffsbestimmung abstrakt bezeichnen will: Mittel, einem bestimmten Zweck von öffentlicher Nützlichkeit gewidmet und dafür vom Staate zusammengefasst und in Ordnung gehalten.

Selbstverständlich gehört es zum Wesen der Anstalt, dass der Staat sich um sie kümmere, auch für sie aufwende, was nötig ist: ist sie doch ein Stück öffentlicher Verwaltung. Aber wie viel sie ihn kostet, ist dafür gleichgültig. Und ganz ver-

[1] So jetzt wieder Thoma, Der Polizeibefehl S. 356: „Oeffentliche Anstalt im Sinne des modernen Verwaltungsrechts ist ein einem bestimmten Verwaltungszweck gewidmeter Bestand an Verwaltungsmitteln (Sachen und für die Anstalt tätigen Personen).“ Diese Formulierung stammt von Jellinek, System der subj. öff. Rechte S. 224. Uebereinstimmend Otto Mayer, Deutsch. Verw.R. II. S, 318. — Eine Anstalt in diesem Sinne kann mit besonderer juristischer Persönlichkeit des öffentlichen Rechtes verbunden sein; dann nennt man auch diese „Anstalt“: BGB. § 89. Brinz hat dafür seinerzeit den Ausdruck „Zweckvermögen“ aufgebracht; das ist bezeichnend für den Kern des Begriffes.

[2] R. Delbrück, Der Art. 40 der RV. S. 88. Vgl. oben S. 19.

kehrt ist der Gedanke, dass nur das an ihr Anstalt sei, was er aufwendet und durch seinen Aufwand hinzutut. Das einheitliche Bestimmtsein für diesen Zweck macht die Anstalt zu einem Ganzen, nicht das einheitliche Bezahltsein; wer das letztere denkt, schielt wieder allzu frühzeitig nach Gebühren. Ein bisher nicht schiffbarer Flusslauf wird durch Ausbaggern schiffbar gemacht; er ist dadurch künstliche Wasserstrasse, Schiffahrtsanstalt geworden, soweit er schiffbar ist; nur für das gebaggerte Loch werden Gebühren berechnet — aber deshalb wäre es doch eine recht wunderliche Sache, wenn nur dieses Loch als der neue Kanal, die neue Wasserstrasse anerkannt werden dürfte, nicht die darüberstehende Fahrwasserhöhe, weil diese schon vorher da war. So stellt sich doch auch kein Mensch die Sache vor. Der Verfasser erkennt die »Seewasserstrasse« als Anstalt an, die »gebaggerte und bezeichnete Rinne«, ebenso das Fahrwasser der Flussmündungen, wofür er sich auf eine »Legaldefinition« der Reichsverfassung von 1849 berufen mag[1]; das kann doch nicht gemeint sein unter Abzug des See- oder Flusswassers, welches der Staat ja allerdings nicht durch seinen Aufwand, durch sein »Menschenwerk« erst beschafft hat? Das gleiche gilt von den natürlichen Wasserstrassen im Binnenland, von den Flüssen, welche Verfasser stellenweise nicht abgeneigt scheint, auch noch als Anstalten anzuerkennen, was ich für unbedenklich halte[2].

[1] S. 102; vgl. auch S. 93, 127, 184, 232, 251—253.

[2] S. 87 beruft er sich auf den Text des § 1 eines preussischen Gesetzentwurfs über Kommunikationsabgaben und bemerkt dazu: „hier sind alle Wasserstrassen ohne Unterscheidung von natürlichen und künstlichen als Anstalten bezeichnet“. — Der Rechtsbegriff der öffentlichen Anstalt trifft zweifellos auch bei den schiffbaren Flüssen zu. Wenn noch ein gewisses Widerstreben gegen diese Bezeichnung besteht, so hängt das offenbar damit zusammen, dass lange und bis in die neuere Zeit der Fluss als res nullius, nicht als dem Staate zugehörig, angesehen war; damit vertrug sich der Anstaltsbegriff allerdings nicht. — Ich bemerke nur, dass es für die hier behandelten Fragen nicht entscheidend

Wenn es sich nun darum handelt, Gebühren zu erheben für die Benutzung solcher Anstalten, Wasserstrassen genannt, so ist die bedeutsamste und ihrem Wesen am meisten entsprechende Art von Benutzung die Befahrung oder Beschiffung. Durch die Befahrung der Wasserstrasse wird natürlich zugleich alles benutzt, was im einzelnen zu ihrer Herstellung, Unterhaltung und Verbesserung dient und in ihr aufgegangen ist. Nun können aber an und in der Wasserstrasse noch mancherlei Vorkehrungen getroffen sein, die der Schiffahrt zu dienen bestimmt sind; sofern sie nicht einfach begriffen sind in der befahrbaren Wasserstrasse selbst, bilden sie dieser gegenüber besondere Anstalten. An diesen kann wieder eine besondere Benutzung stattfinden und entsprechend eine besondere Gebühr geordnet sein. Die Unterscheidung zwischen der Befahrung und der Benutzung besonderer Anstalten, die ja im Texte des Art. 54 Abs. 4 so kräftig betont ist, wird dadurch glatt und klar, dass die Befahrung nichts anderes ist als eine Ausübung des Gemeingebrauchs an der Wasserstrasse[1], und was Gemeingebrauch ist

---

ist, ob man dem Fluss den Namen Anstalt gibt oder verweigert; wir kommen auch mit dem Namen Wasserstrasse aus, der sachlich das Nämliche bedeutet; denn eine öffentliche Strasse ist eine öffentliche Anstalt.

[1] In einem Bundesratsausschussbericht vom 13. April 1870 ist diese Abgrenzung der abgabenfreien Schiffahrt deutlich hervorgehoben: „Die Idee ist keine andere, als dass die von Natur gegebenen Wasserstrassen dem gemeinen Gebrauch ohne Beschränkung und Belastung überlassen werden sollen" (Verh. d. NRT. 1870, IV S. 523). — Die sehr breiten Ausführungen, „grammatischer" und „logischer" Natur, welche bei Peters S. 251 ff. über die Ausdrücke Befahrung und Benutzung gegeben werden, scheinen nur dartun zu sollen, dass der Gesetzgeber mit der Bezeichnung Befahrung bei Wasserstrassen „keinen Gegensatz zu der Benutzung vereinzelter Schiffahrtsanstalten ausdrücken wollte" (S. 253). Dass die Befahrung nur eine bestimmte Art von Benutzung ist, war wahrlich unnötig zu beweisen. Ist aber der Zweck, uns auf diese Weise in eine gewisse Stimmung zu setzen für die Abweisung aller zu machenden oder auch gemachten rechtlichen Verschiedenheit zwischen beider-

und was nicht mehr, dafür lassen sich ja ziemlich sichere Grenzen ziehen.

Wenn nun wie hier ein Gesetz sagt: es darf nur von der Benutzung besonderer Anstalten eine Abgabe erhoben werden, so sind Abgaben ausgeschlossen gegenüber der blossen Befahrung der Wasserstrassen und für alles, was dadurch mittelbar benutzt wird; denn das ist eben in seinem nutzbaren Ergebnis immer nur die Wasserstrasse und sonst nichts. Es ist von vornherein nicht recht zu begreifen, wie man da herum kommen will. Der Verfasser hat es fertig gebracht: Ist die Abgabe für eine öffentliche Anstalt, Sache oder Einrichtung im ganzen unzulässig, so ernennt man ihre einzelnen Stücke zu besonderen Anstalten und erhebt die Abgabe für diese. Das ist sein System.

Die künstliche Wasserstrasse ist »in ihrer Gesamtheit«, »in ihrer Totalität« Anstalt (S. 243, 245). Aber ebenso sind auch Anstalten, jedes für sich »einzeln genommen«, alle Bauten, welche zur Herstellung ihrer Schiffbarkeit gedient haben (S. 60), überhaupt alles, was dazu gehört, konstruktive und administrative Massregeln (S. 38), Verwaltungseinrichtungen (S. 231). Bei den natürlichen Wasserstrassen tritt die Anstaltseigenschaft dieser »einzel genommenen« Stücke noch deutlicher hervor. Buhnen und Kribben, Baken und Bojen, alles was wir doch nur als Mittel ansehen können, um das Fahrwasser zu schaffen und zu ordnen, das der Schiffer benutzen soll, sie sind beim Verfasser selbst wieder Anstalten, für deren Benutzung demgemäss Gebühr erhoben werden kann. Ist das bei anderen Anstalten auch so? Der Randstein des Bürgersteiges z. B., indem er die Fahrbahn zusammendrängt, mag mit der Buhne verglichen werden; die Strasse, zu welcher er gehört, ist eine

lei Art von Benutzung, so kommt es eben darauf an, wieweit man solchen Stimmungen zugänglich ist.

Anstalt; ist er selbst noch einmal eine? Aber bei dem Verfasser, das muss man zugeben, hat das alles Methode. Er sagt geradezu (S. 240): Bojen und Baken haben die Eigenschaft als »besondere Anstalten«: sie »verhalten sich zum Fahrwasser, wie der Wegweiser zum Weg«. Also wäre richtig der Wegweiser eine besondere Anstalt der Strasse gegenüber! Wie ist es mit der Schule? Sie ist eine öffentliche Anstalt — die Inschrift »Schulhaus« wäre also noch einmal eine? Und die Schultüre, die Schultafel, der so wesentliche Bakel — sind sie nicht in der Schulanstalt einfach mitbegriffen, sondern besondere Anstalt, jedes »einzeln genommen«?

Aber nicht bloss die dauernden Bestandteile des Anstaltsganzen verselbständigt der Verfasser auf solche Art; Anstalten sind ihm auch alle einzelnen Tätigkeiten, durch welche die Verwaltung die Wasserstrasse herstellen und gebrauchsfähig erhalten will. In diesem Sinne lässt er als Anstalten gelten: Baggerungen (S. 47, 111, 226), Felssprengungen (S. 47), auch alle Arbeiten, welche die einfache Stromunterhaltung mit sich bringt (S. 135, 136), als Ausbesserungen, Beseitigungen von Hindernissen u. s. w. Dass das jedesmal eine Anstalt für sich sei, will uns natürlich nicht sofort einleuchten; der Verfasser ist sich des wohl bewusst und gibt sich hier ersichtlich ganz besondere Mühe[1].

---

[1] Wir heben hier oben nur beispielsweise einige dieser Argumentationen hervor, gerade solche, auf welche der Verfasser selbst am meisten Wert zu legen scheint. Es ist unmöglich und auch in keiner Weise fördernd, auf dieses ganze krause Vielerlei einzugehen. Nur die Bemerkung kann ich nicht unterdrücken, dass es dem Verfasser doch allzuhäufig widerfährt, aus seinen Texten — natürlich ganz unwillkürlich — Dinge herauszulesen, die absolut nicht darin stehen. So S. 103 Note zitiert er: „Bedeutende Summen . . . werden auf Verbesserung des Fahrwassers der Elbe verwendet und Hamburg allein bestreitet die Kosten der Schiffahrtsanstalten bis zum Meere“, und bemerkt dazu: „Hier erscheint die Fahrwasserverbesserung als Schiffahrtsanstalt“. Kein Gedanke! S. 404 zitiert er die Bestimmung des Gesetzentwurfs von 1849 über Aufhebung

In erster Linie verwertet er ausgiebig seine Synonyma. Vor allem das Wort »Veranstaltung« muss ihm seine Dienste leisten und zwar, wie uns scheint, mehr als es kann. Es bedeutet ja eine Tätigkeit, die manchmal eine dauernde Gestalt annehmen und dann wohl auch mit dem Begriff Anstalt zusammentreffen kann; aber das ist keineswegs notwendig damit gesagt. Ein Fackelzug ist eine Veranstaltung, aber keine Anstalt. Auf solche Unterscheidungen kann aber der Verfasser keine Rücksicht nehmen; er verfährt, als bestünde einfach wieder eine der bekannten Identitäten und stempelt einen jeden, der Ausbesserungsarbeiten als Veranstaltungen bezeichnet, zum Zeugen dafür, dass solche Arbeiten als Anstalten zu betrachten seien im Sinne des Art. 54 Abs. 4[1].

---

der Flusszölle: „den an den Mündungen deutscher Flüsse bestehenden Abgaben für die Seeschiffahrt und die derselben dienenden Anstalten unterliegt ein deutsches Schiff oder dessen Ladung nur dann, wenn dasselbe von der offenen See kommt oder nach der offenen See abgeht", und fügt hinzu: „die Fassung dieser Bestimmung lässt wieder die Anwendung des Anstaltsbegriffs auf blosse Fahrwasserverbesserung oder Fahrwasserunterhaltung erkennen". Man verliert sehr viel Zeit mit derartigen Bemerkungen, weil man natürlich immer meint, sie müssten doch irgend einen Grund und Sinn haben. Beliebt ist auch folgende Form, die man bei oberflächlichem Lesen nicht durchschaut. Es handelt sich um Aufzählungen wie z. B. die auf S. 135, wo im Vertrag die Rede ist von Erhebungen „zur Unterhaltung der Stromschiffahrt und Flösserei, der Kanäle, Schleusen, Brücken, Fähren, Kunststrassen, Wege, Kranen, Wagen, Niederlagen und anderer Anstalten für die Erleichterung des Verkehrs". Hiezu gibt Verfasser die „grammatische" Auslegung: „die Unterhaltung der Stromschiffahrt wird als Anstalt bezeichnet". Ist das wahr? Wenn überhaupt das Wort Anstalt sich auf das erste Glied der Aufzählung mitbezieht, was ich bezweifle; so könnte diese nach der Satzkonstruktion doch nur die Stromschiffahrt und Flösserei selbst sein; der Verfasser hätte allenfalls behaupten können: die Unterhaltung der Stromschiffahrt wird als Unterhaltung einer Anstalt bezeichnet. Dieses hätte ihm aber eben gar nicht gepasst. Man sieht auch hieraus wieder, mit welcher Vorsicht dieses Buch genossen werden muss.

[1] Das muss sich z. B. SCHENKEL gefallen lassen, der in seinem Kom-

Mehrfach muss auch die badische Regierung unfreiwillig für seine Auffassung Zeugnis abgelegt haben. So hat sie 1879 mit der Schweiz einen Vertrag geschlossen über den Wasserverkehr auf dem Oberrhein und dabei im Einklang mit RV. Art. 54 Abs. 4 bestimmt, dass für die »Benutzung der Wasserstrasse« Abgaben nicht zu entrichten sind; dagegen sollten Gebühren erhoben werden dürfen »für besondere den Zwecken der Schiffahrt oder Flösserei dienende Anlagen, Anstalten oder Leistungen«. Der Verfasser verwertet (S. 95) diesen sehr ungünstigen Text durch folgenden Syllogismus: nach Art. 54 RV. sind Abgaben nur für besondere Anstalten zulässig; hier lässt die — zweifellos verfassungstreue — badische Regierung solche für Leistungen erheben; also sind nach ihrem Zeugnis auch Leistungen als besondere Anstalten im Sinne des Art. 54 RV. anzuerkennen! Selbst wenn diese kühne Schlussfolgerung richtig wäre, würde sie dem Verfasser nichts helfen; denn nachdem soeben die Wasserstrasse für abgabenfrei erklärt wurde, können diese abgabenpflichtigen »Leistungen« doch keine solchen für eben diese Wasserstrasse sein; und darauf allein käme es an. Die Schlussfolgerung schwebt aber auch gänzlich in der Luft. Denn »besondere Leistungen« können nicht nur anstaltsmässig gemacht werden durch eine eigens diesem Zwecke gewidmete Einrichtung, sondern auch ohne das, nebenbei, mit den sonst zur Verfügung stehenden Mitteln, Sachleistungen, Hilfeleistungen. Dafür kann sich die Verwaltung natürlich bezahlen lassen; wenn das Art. 54 schon für besondere, der Schiffahrt zu dienen bestimmte Anstalten erlaubt, dann gilt es für die mehr zufälligen Leistungen erst recht. Es wäre für die badische Regierung ganz überflüssig gewesen, sie

---

mentar zum Bad. Wasserges. Baggerungen u. dgl. als „Veranstaltungen" bezeichnet. Sofort greift ihn Verfasser (S. 98) heraus als Zeugen dafür, dass das „Anstalten" seien, und zwar als einen besonders durchschlagenden.

so gewaltsam in den Anstaltsbegriff hinein zu interpretieren.

Der gleiche Vertrag erwähnt dann Gebühren, »insbesondere: c) für das Freimachen, Auffangen und Bergen abgetriebener bezw. an Brücken oder sonst hängen gebliebener Hölzer«. Hiezu bemerkt der Verfasser mit Genugtuung: »Von Interesse ist, dass als »besondere Anstalt« von der badischen Regierung auch die blosse Freihaltung der Fahrstrasse von vertriebenen Hölzern, also die Verhinderung von Verschlechterungen des Schiffahrts- und Flossweges angesehen wird.« Mir scheint aber, dass er der badischen Regierung ganz ohne Grund diesen schiefen Gedanken zumutet und dass er seinerseits von dem Betriebe der Flösserei keine rechte Vorstellung hat. Es handelt sich doch hier nicht um die Freihaltung des Fahrwassers, sondern um eine Hilfeleistung, welche dem Flössereiunternehmer gewährt wird, damit sein Holz weiter schwimmt oder in Sicherheit gebracht wird. Für die These des Verfassers ist hier nichts zu holen. Er selbst ist dieses Argumentes so sicher, dass er es sofort verwertet zur Bekräftigung eines noch wichtigeren: diese Auffassung der badischen Regierung, meint er S. 96, berühre sich nahe »mit derjenigen der norddeutschen Regierungen, dass die Beseitigung von Wracks und Baumstämmen aus dem Fahrwasser eines Stromes eine besondere Anstalt im Sinne der Reichsverfassung und deshalb ein zulässiges Substrat der Abgabenerhebung sei«.

Worauf er hier verweist, das ist sein Haupttrumpf, der denn auch nicht oft genug ausgespielt werden kann.

Im Jahre 1876 nämlich schlossen die an der Wesermündung beteiligten Staaten und das Reich (dieses wegen des Jadekriegshafens) einen Vertrag, wonach der Leuchtturm auf Wangeroog, und gewisse zugehörige Strandbefestigungen, sowie alle Seezeichen bis herauf nach Vegesack gemeinsam unterhalten und dafür Schiffahrtsabgaben unter dem Namen »Feuer- und Bakengeld« erhoben werden sollten von allen »in die

Wesermündung einlaufenden Schiffen«. Unseres Erachtens ist hier gar nichts Auffallendes; das sind Seeschiffahrtsabgaben nach Art. 54 Abs. 3. Nun aber geschah es: »die Einnahmen aus dieser Abgabe flossen reichlich und ihre Verwendungszwecke wurden allmählich immer weiter ausgedehnt« (S. 221). Durch Vertrag von 1886 wurde bestimmt, dass auch die Schifffahrtszeichen zwischen Bremen und Vegesack und die Beseitigung von Wracken auf dem ganzen betonnten Fahrwasser aus dem »durch den Ertrag des Feuer- und Bakengeldes gebildeten gemeinschaftlichen Fonds« bestritten werden sollten. Daraus folgert nun Verfasser, dass auch die Beseitigung von Wracks eine besondere Anstalt im Sinne von Art. 54 Abs. 4 ist, gerade wie die Lösung von abgetriebenen Flosshölzern nach Badisch-Schweizerischem Vertrag. So verhält es sich aber keineswegs. Es wurden ja keine Schiffahrtsabgaben auf der Wasserstrasse Unterweser erhoben, sondern die an der Wesermündung erhobenen Gelder wurden zum Teil auch auf jener Wasserstrasse verwendet. Dem steht RV. Art. 54 Abs. 4 natürlich nicht im Wege; nur Art. 54 Abs. 3 ist bei diesem Verfahren nicht streng genug beobachtet worden, indem man die ganze Zeit her mehr erhob, als das dort ausdrücklich aufgestellte Gebührenprinzip erlaubte. Solche Erfahrungen wird man ja immer wieder machen; es wäre doch eine grosse Täuschung zu glauben, dieses Prinzip gebe eine leicht kontrollierbare Grenze.

Das hätte also alles nichts zu bedeuten. Aber nun ist es dem Verfasser gelungen, ein Aktenstück auszugraben, das in der Tat eine Ungenauigkeit zu enthalten scheint, wie er sie braucht. Die rechtliche Natur dieses Aktenstückes ist nicht ganz klar. Verfasser führt es ein (S. 221) als eine »Aeusserung des preussischen Handelsministers (Bismarck) bei den vorbereitenden Verhandlungen über diese Vereinbarung«. Nach seinen Angaben heisst es darin: Geld sei da; die beteiligten

Regierungen seien nicht gehindert, es über die eigentliche Bestimmung hinaus zu verwenden, wenn sie einig sind. »Auch steht die Bestimmung im letzten Absatze des Art. 54 der RV. (gemeint ist natürlich Abs. 4, der vorletzte) . . . meines Erachtens einer solchen erweiterten Verwendung der Feuer- und Bakengelder nicht entgegen, weil die ordnungsgemässe Reinhaltung solcher Wasserstrassen von Schiffahrtshindernissen zu den vorausgesetzten Anstalten zu rechnen sein dürfte.« Ob das ein Einfall von Bismarck selbst war oder von einem seiner Räte, so dass er nur unterschrieb, wissen wir nicht. Im Ernste war ja, wie wir sahen, eine besondere Rechtfertigung vor Art. 54 Abs. 4 gar nicht nötig. Aber ein diplomatisches Schriftstück wird immer gern so mit »könnte« oder »dürfte« einen kleinen unverbindlichen Ausblick auf die Rechtsfrage dreingeben. Was mögen in derartigen Aktenmonologen und -Dialogen unserer Staatsmänner noch für rechtswissenschaftliche Gedankensplitter schlummern! Der Verfasser aber macht mit seinem Fund einen gewaltigen Lärm. Ich habe die verhängnisvolle »Aeusserung« nicht weniger als acht mal citiert gefunden: S. 96, 119, 200, 211, 213, 214, 222, 241. Schliesslich wird noch eine förmliche Erklärung Delbrücks im Reichstag, wonach Abgaben für Stromunterhaltung unzulässig sind, samt allem was sich daran anschloss, grossartig mit dieser Aeusserung totgeschlagen: »denn es war Bismarck« (S. 241; vgl. über Delbrücks Erklärung unten S. 42). Ich glaube nicht, dass Bismarck auf solche Weise besonders geehrt wird. —

Die Begriffe der Anstalt und der Wasserstrasse, die für uns etwas Einheitliches darstellen, zusammengehalten durch den öffentlichen Zweck, dem zu dienen ist, unterliegen hier einem grossen Auflösungsprozess. Die Atome, in welche sie zerfallen, sind einzelne Ausgabeposten des Staates. Die Auflösung ist aber eine vollkommene. Verfasser bemerkt S. 214 sehr richtig, dass für seinen Standpunkt jedes rechtliche und

3*

praktische Interesse an der Unterscheidung von natürlichen und künstlichen Wasserstrassen verschwindet. Natürlich! Sind sie doch beide, soweit sie finanzwirtschaftlich in Betracht kommen, nichts anderes als Konglomerate von »Anstalten« (Bauten, Anlagen, Leistungen, Unterhaltungsarbeiten u. s. w.). Auch die Kanalgebühr ist nichts anderes als die Summe dieser einzelnen Ausgabeposten, über welche sie ja nicht hinausgehen darf. Es hat eigentlich nicht viel Zweck, den Kanal als Gesamtheit noch einmal eine Anstalt zu nennen. Auch der Fluss ist ja »Anstalt im Rechtssinne« nur so weit, als er solche abgabefähige Aufwendungen nachweisen kann (S. 103). Die Einzelheit beherrscht hier das Interesse, das Ganze tritt zurück, und — man sieht den Wald vor Bäumen nicht! —

Nur noch ein paar Worte zu einem Punkte, der eigentlich ein Hauptpunkt ist, bei uns aber bisher nicht so hervortrat, weil wir der Darstellung des Verfassers folgten, der ihn nicht als solchen behandelt. Das Gesetz verlangt doch eine b e s o n d e r e Anstalt und dass der Gebührenpflichtige sie als solche b e n u t z t hat. Das scheint beides nicht zu passen auf die Anstalt des Verfassers, die in der Wasserstrasse drinsteckt, sichtbar oder auch unsichtbar. Wie kann er das vereinbaren? möchte man fragen. Es ist aber sehr einfach: beides löst sich spielend in Dunst auf.

Bei der Frage der »Benutzung« musste es ihm vor allem darauf ankommen, den Gedanken zu vermeiden, dass unmittelbar nur die Wasserstrasse benützt wird, alles andere erst wieder durch diese, in abgeleiteter unselbständiger Weise nützlich wird. Deshalb galt es die Benutzung möglichst zu vergeistigen, der Art, dass sie auch jene schwer fassbaren »Anstalten« unmittelbar zu erreichen vermag. Also was heisst »benutzen«? Einfach »Vorteil ziehen« aus dem, was der Staat leistet (S. 251 ff.). Dazu ist eine körperliche Berührung nicht erforderlich. WIEDENFELD ist im Unrecht, wenn er eine Benutzung der Buhnen

leugnet, »weil der Schiffer an ihnen vorbeifahren muss«. Gerade in solcher Vermeidung kann die Benutzung bestehen: »Auch Bojen benützt man, indem man sie seitwärts liegen lässt« (S. 255). In dieser Weise würde schliesslich auch das Fuhrwerk auf der Strasse die Prellsteine benützen. Ja, man müsste wohl auch die Kosten der Schiffahrtspolizei mit dieser Begründung den Schiffern abverlangen können: sie benützen doch diese »besondere Anstalt«, indem sie einen Zusammenstoss mit ihr vermeiden. Der Verfasser kommt zu dem gleichen Ergebnis mit einer etwas abweichenden Begründung: Die Schiffer müssen die Kosten der Polizei in Form von Schiffahrtsabgaben zahlen, »weil deren Bestehen an und für sich dem Verkehre förderlich ist und solcher Gestalt auch dem einzelnen mittelbar nützt« (S. 255). So übt also jeder, der den Fluss befährt, an der Polizei »die Benützung einer besonderen Anstalt, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt ist« im Sinne des Art. 54 Abs. 4! Auf den ersten Blick will das nicht einleuchten. Hat man sich einmal an den Gedanken gewöhnt, so wird man geneigt sein, noch eine weitere Abgabe zu erheben für die literarischen Produktionen der amtlichen Wasserstrassenfreunde in den Ministerien: Anstalten sind sie ja auf alle Fälle, förderlich für die Wasserstrassen und den Verkehr darauf zweifellos, mittelbar nützen sie daher jedem einzelnen Schiffer, er benützt sie also im Sinne des Art. 54 Abs. 4 und muss zahlen.

So viel von der Benutzung. Und die »besondere« Anstalt? Hier schüttelt der Verfasser nur den Kopf. Dieses Wörtchen hat überhaupt keinen rechten Sinn. Es hat »die Vermutung der Unwesentlichkeit, der Zufälligkeit, des stilistischen Beiwerks gegen sich« (S. 15). Was der Gesetzgeber damit wollte, ist »sehr schwer zu verstehen« (S. 199). »Der Begriff des Besonderen ist eines selbständigen Daseins nicht fähig« (S. 242). »Die Auffindung des (korrespondierenden) All-

gemeinbegriffs ist mit den Hilfsmitteln der grammatischen Interpretation nicht möglich« (S. 110). Und die logische Interpretation ist derartigen Zusätzen nicht günstiger: »ein logischer Anlass war jedenfalls nicht vorhanden« (S. 243).

Das genügt. Der Ausdruck »besondere Anstalt«, der eigentlich so überwältigend deutlich ist, dass man glauben könnte, er erledige die Frage, kommt für den Verfasser nicht in Betracht.

IV. Die juristischen Begriffe — und juristisch werden schliesslich alle Begriffe, sobald das Gesetz sich ihrer bedient — haben eine eigentümliche Härte und Sprödigkeit. Sie schmiegen sich nicht den wogenden schwankenden Wirklichkeiten an, sondern schneiden herrisch mitten durch. Da gibts kein Schillern, keine Uebergänge; sondern: hier ist die Linie, links davon ist ja und rechts davon ist nein. Das muss so sein: wer Verständnis hat für den Segen und die Notwendigkeiten des Rechts, fügt sich darein und rechnet damit. Aber begreiflicherweise ist das nur allzuleicht den Technikern eine Torheit und den Sozialpolitikern ein Aergernis.

So ist es insbesondere auch mit der Unterscheidung der natürlichen und der künstlichen Wasserstrassen nach RV. Art. 54 Abs. 4. Es handelt sich dabei, wie LOENING mit Recht hervorhebt, um einen Rechtsbegriff der Reichsverfassung, der starr und fest bleibt, ob er der modernen Technik passt oder nicht[1]. Was diese Bestimmungen vorgefunden

[1] Deutsche Juristenzeitung 1905 Nr. 6. — Es ist schon oben (unter III) hervorgehoben worden, dass für PETERS dieser grundlegende Unterschied „fast gar keine Bedeutung“ mehr hat; das einzige, was in Betracht kommt, ist die Unbeschränktheit der Abgabenhöhe bei nichtstaatlichen Kanälen; im übrigen stehen natürliche und künstliche Wasserstrassen rechtlich gleich. In dem Aufsatz, Deutsche Wirtschafts-Zeitg. II S. 721 ff., benutzt er nun das so viel angerufene „authentische Zeugnis“ DELBRÜCKS (oben II S. 17 Note 1) auch noch einmal für diese Auffassung.

haben als schiffbaren Wasserstreifen des Binnenlandes, der es nicht erst geworden ist durch Menschenhand, das ist und bleibt natürliche Wasserstrasse, so lange es überhaupt Wasserstrasse bleibt. Man mag dagegen einwenden, es gebe in unserem Kulturland keine Wasserstrasse mehr, die nicht in gewissem Masse Menschenwerk sei, indem der Staat unterhaltend und verbessernd daran gearbeitet habe; alles sei nur ein Gradunterschied mit allmählichen Uebergängen. Gewiss, aber das Gesetz macht eben in diese verschwimmende Masse seine Cäsur und macht sie in seiner einfachen, vielleicht von manchem als roh empfundenen Weise.

Es gibt auch keine zeitlichen Uebergänge, derart dass, was bisher natürliche Wasserstrasse war, durch Herstellung von Anlagen und Einrichtungen zur künstlichen würde [1]. In-

---

„Nach Delbrücks Zeugnis" heisst es S. 726, besteht jetzt noch, abgesehen von jenem Sonderrecht der nicht staatlichen Kanäle, auch nach 1867 der „überlieferte Rechtszustand der Zollvereinsverträge" fort. „Nun kannten diese Verträge aber einen Unterschied zwischen natürlichen und künstlichen Wasserstrassen überhaupt nicht; beide Begriffe waren ihnen fremd. Also besteht dieser Unterschied auch heute nicht mit irgend einer rechtlichen Wirkung, abgesehen natürlich von dem jus speciale der nicht staatlichen Wasserstrassen." Wie weit jener témoin malgré lui davon entfernt war, die Identität des Inhalts des Art. 54 RV. mit dem „überlieferten Rechtszustande" zu bezeugen, haben wir ja oben betrachtet. Sehen wir davon ab. Die Ausdrücke natürliche und künstliche Wasserstrassen waren dem Zollverein allerdings „fremd", wenn man so sagen will; er spricht dafür von Abgaben auf „Flüssen" (Art. 23 ZVV.) und von „Kanalgebühren" (Art. 25); darf man aber so ohne weiteres nun sagen: die entsprechenden Begriffe waren ihm fremd, und daraus so keck die wichtigsten Folgen ziehen für das gegenwärtige Recht, dem weder Begriff noch Ausdruck fremd sind? Hier kommt wieder ganz die Eigenart dieser Literatur zum Vorschein, auf welche wir eingangs hingewiesen haben.

[1] Peters S. 47 ff. nennt das „Uebergang des einen Begriffs in den andern". Unter Begriff scheint er etwas anderes zu verstehen als wir. Die Frage ist, ob die Sachen sich ändern und dann unter einen andern Begriff fallen können; die Begriffe selbst bleiben dabei unbewegt. Die Beispiele, welche Peters gibt, treffen nicht zu. So namentlich die

sofern muss allerdings für die natürliche Wasserstrasse ein character indelebilis in Anspruch genommen werden. LOENING scheint mir schon zu weit entgegenzukommen, wenn er eine Ausnahme zugesteht für den Fall der Kanalisierung des schiffbaren Flusses d. h. der Verbesserung des Fahrwassers durch Stauanlagen. Auf derartig eingerichteten natürlichen Wasserstrassen werden Abgaben erhoben werden können für die Benutzung der Schleusen. Diese sind ja zweifellos »besondere Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs« im Sinn des Art. 54 Abs. 4. PETERS beurteilt sie falsch, wenn er nur Schiffahrtshindernisse darin sieht. Sie sind Hebe- und Senkvorrichtungen. Das Schiff, das sich darin heben oder senken lässt, muss bezahlen. Für die Höhe der Abgabe kommt natürlich nicht nur der Aufwand für das Schleusenbedienungspersonal in Betracht, sondern auch für Bau und Unterhalt der Schleuse und was sonst noch daran hängt. Damit werden die Hauptkosten der Kanalisation wohl gedeckt sein. Zwar wird natürlich der Fiskus, wenn er doch einmal nimmt, möglichst viel in seine Rechnung hineinpressen. Mit der Kontrolle von Reichswegen ist es ja, wie wir gesehen haben, eine eigene Sache. Das ändert aber alles die Rechtslage nicht, noch die Natur der Wasserstrasse [1].

Der Verfasser freilich möchte gar zu gerne hier noch eine

S. 50 und S. 174 erwähnten, nachträglich kanalisierten Altrheine. Diese haben einfach folgenden Gang durchgemacht: natürliche Wasserstrasse — keine Wasserstrasse — künstliche Wasserstrasse. Das ist etwas anderes, als hier zu Beweis steht.

[1] Richtig bezüglich der rechtlichen Beurteilung der Schleusen: WIEDENFELD in Verh. der XXXIII. Plenarversammlung d. deutsch. Landwirtschaftsrats, Arch. XXIX S. 80, 82. — Ein Immediatbericht an den König, in welchem ausgeführt wird, dass nach Art. 54 auf der kanalisierten Ruhr Abgaben nur noch erhoben werden dürfen für „den Aufwand für die laufende Unterhaltung der öffentlichen Ruhrschleusen mit Einschluss der Gehälter der Schleusenwärter“ muss sich von PETERS (S. 229) sagen lassen: er sei „mit der grössten Eile entworfen worden“.

Zwischenstufe einschieben. Nicht nur, meint er, kann durch geeignete Arbeiten aus einer natürlichen Wasserstrasse eine künstliche werden; man kann auch vorher schon unterscheiden wollen zwischen der blossen Unterhaltung einer natürlichen Wasserstrasse und ihrer Verbesserung, mit der Wirkung, dass man wenigstens für die letztere die Zulässigkeit von Abgaben in Anspruch nimmt. Der Verfasser selbst verwirft diese Unterscheidung als unbrauchbar; grundsätzlich, meint er, müsse auch der Unterhaltungstätigkeit die Anstaltseigenschaft zuerkannt werden (S. 247, 248), d. h. in seiner Sprache, es sollen dafür Gebühren erhoben werden dürfen. Aber er möchte uns gleichwohl überzeugen, dass von den Regierungen in der Praxis diese falsche Unterscheidung in sehr bedeutsamer Weise geltend gemacht worden sei. Bei der Unmöglichkeit, die Grenzlinie zwischen diesen beiden Dingen immer genau zu ziehen, wäre für seinen Zweck immerhin auch damit schon viel gewonnen, und vor allem, wenn die Sache auf solche Weise etwas durcheinander gebracht wird, verwischt sich der schlechte Eindruck, den die in Frage kommenden Fälle hervorbringen müssten.

Die Zeugnisse für diese angebliche Theorie der Regierungen verschafft er sich aber in recht gewaltsamer Weise.

So heisst es z. B. in der Begründung zum Reichsgesetz vom 1. Juni 1870 über die Flössereiabgaben: der Kommissarius des Bundesratspräsidiums habe ausgeführt, »dass die Kosten der Stromunterhaltung nach Art. 54 nicht in Anrechnung gebracht werden dürften, indem natürliche Wasserläufe nicht zu den dort gedachten Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs zu zählen seien«. Und weiter wird festgestellt: »Jedenfalls ist durch Art. 54 der Verfassung so viel bestimmt, dass Wasserabgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten entrichtet werden sollen. Die blosse Unterhaltung der Strombahn ist aber keine besondere Anstalt.« Es ist klar,

was hier gemeint ist: so lange dem Verkehr nichts anderes gestellt wird als die befahrbare Wasserstrasse, ist nichts zu entrichten; alle Leistungen, deren Erfolg nicht darüber hinausgeht, dass diese Wasserstrasse da ist, besser oder schlechter, sind Stromunterhaltung. Peters freilich (S. 200) sieht daraus den Schluss e contrario gestattet, »dass Verbesserungen der Strombahn besondere Anstalten seien«. Warum der gestattet sein soll, ist unerfindlich. Wenn das Gericht sagt: ein Hausknecht ist kein Handlungsgehilfe, ist daraus zu schliessen, dass der Ausläufer einer sei? So gar billig sind die argumenta e contrario doch nicht zu haben!

Bei Beratung des Gesetzes vom 11. Juni 1870, das die Elbzölle beseitigte, hatte ein Abgeordneter gewünscht, dass sie wenigstens insoweit aufrechterhalten blieben, als sie nicht reine Finanzzölle, sondern ein Aequivalent für die Kosten der Unterhaltung des Fahrwassers seien. Delbrück widersprach: Art. 54 lasse Abgaben nur für die Benutzung bestimmter Anstalten zu, aber nicht zur Aufbringung der Kosten für die gewöhnliche Unterhaltung der Fahrbarkeit der Ströme. Peters (S. 206) hebt hervor, dass Delbrück damals wusste, dass an der Elbe Fahrwasserverbesserungen vorhanden waren, und schliesst daraus, dass er eine Stellungnahme zu der Frage, ob solche durch Abgaben gedeckt werden konnten, »vermeiden wollte«. Wenn Delbrück, solches wissend, gleichwohl kein Stück von dem Elbzoll bestehen lassen wollte und bestehen liess, so scheint doch eher der umgekehrte Schluss geboten.

Sehr merkwürdig ist auch die Art, wie der Fall der Krückau (S. 215, 216) behandelt wird. Der Provinzialsteuerdirektor hatte gemeint, dass nach Art. 54 RV. die bisher erhobenen Abgaben unzulässig geworden seien, da die Krückau eine natürliche Wasserstrasse und der Staat nur durch »Aufmodern und Aufgraben« nachhelfe. Das Finanzministerium fragt, ob die Krückau etwa durch »Rektifikation, Vertiefung

u. s. w. zu einer schiffbaren Wasserstrasse künstlich hergerichtet ist oder ob die dabei vorgenommenen Arbeiten lediglich die Erhaltung einer von jeher bestehenden natürlichen Strasse betroffen haben«. Auf den nunmehr erstatteten Bericht hin wurden die Abgaben aufgehoben. Der Verfasser, der aus den Akten referiert, sagt, es sei deshalb geschehen, weil »irgend nennenswerte Verbesserungen der natürlichen Schiffbarkeit nicht ausgeführt seien«. Also noch einmal eine Zwischenstufe: einfache Verbesserung — nennenswerte Verbesserung? Nach der Fragestellung des Ministeriums konnte es, sobald die Krückau als natürlich schiffbar festgestellt wurde, auf den Grad der Verbesserung überhaupt nicht weiter ankommen.

Ebenso macht sich Verfasser den folgenden Fall zurecht (S. 230, 231). Die Regierung in Schleswig wollte grössere Verbesserungsarbeiten am Fahrwasser der Stör vornehmen und dafür Abgaben erheben. Das Finanzministerium wies das ganz ordnungsgemäss zurück, weil die Verbesserung des Fahrwassers nicht als besondere Anstalt im Sinne des Art. 54 angesehen werden könne. Nach des Verfassers Meinung ist das natürlich ganz falsch; er will es entschuldigen durch die Behauptung: in Wirklichkeit sei es eben doch keine Verbesserung, sondern eine blosse Unterhaltung gewesen; denn laut Bericht der Regierung habe sich der Zustand des Fahrwassers in den letzten Jahren sehr verschlimmert gehabt. Das ist zwar, wie wir gesehen haben, nach seiner Meinung auch falsch, denn die blosse Unterhaltung rechtfertigt die Abgaben ganz ebenso gut; aber er liebt es, den Behörden diejenigen Fehler zuzudiktieren, die ihm verhältnismässig wünschenswerter scheinen. Jedenfalls beweist das Beispiel, wie wenig eine rechtsbedeutsame Grenzlinie, die man zwischen Unterhaltung und Verbesserung ziehen möchte, Aussicht hätte, respektiert zu werden. —

Nun werden wir allerdings nicht verkennen, dass es wünschenswert sein kann, solche Gradverschiedenheiten zu rechtlicher Wirksamkeit zu bringen. Wenn es an sich schon als Billigkeitsforderung empfunden wird, dass der, welchem eine staatliche Einrichtung in besonderer Weise zu gute kommt, auch eine besondere Vergütung entrichte zur Deckung des dem Staate entstehenden Aufwandes, so steigt die Kraft der Forderung mit der Höhe jenes Vorteils und dieses Aufwandes, bis der Punkt kommt, wo die der Erhebung von Gebühren entgegenstehenden grundsätzlichen Bedenken überwunden werden. Diesen Punkt kann aber der Natur der Sache nach nur das freie Ermessen bestimmen, die Willkür. Aber wohlverstanden nur die Willkür des massgebenden Gesetzes oder der Stelle, der es solches anvertrauen will.

Ein klassisches Beispiel für die Art, wie das zu machen ist, und zugleich die lehrreichste Erläuterung unserer ganzen Rechtsmaterie bietet das vielbesprochene Reichsgesetz vom 5. April 1886. Es handelte sich um die grossartige Korrektion der Unterweser von Bremen bis zur Mündung. Die Mündungsgewässer selbst fielen unter RV. Art. 54 Abs. 3; die Strecke von da aufwärts dagegen ist eine natürliche Wasserstrasse im Sinn von Art. 54 Abs. 4. Also konnten hier Abgaben von der Befahrung nicht erhoben werden und das Reichsgesetz ist ergangen, um der freien Stadt Bremen die Abgabenerhebung gleichwohl zu ermöglichen.

Nach Peters verhielt sich die Sache nicht so. Der Art. 54 Abs. 4 will nach ihm gerade Abgaben erheben lassen zur Deckung solcher Aufwendungen. Bremen hätte also eigentlich eines Reichsgesetzes gar nicht bedurft. Nur der Sicherheit halber, »um sich namentlich hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben vor jeder Möglichkeit einer späteren Anfechtung seines Erhebungsrechts zu schützen«, hat es die Reichsgesetzgebung in Bewegung gesetzt (S. 211). Demgemäss ist der Sinn

des Gesetzes vom 5. April 1886 kein anderer als der einer »authentischen Auslegung des Art. 54« (S. 211). Es hat durch »authentische Deklaration« festgestellt (S. 213), dass Art. 54 Abs. 4 auch für »Seewasserstrassen« gelten soll und dass die Verbesserung des Fahrwassers eine besondere Anstalt im Sinne dieser Bestimmung sei, also abgabefähig. Am Schlusse des Buches (S. 336, 337) wird dann gleichwohl von Art. 54 noch behauptet, dass er »einer Interpretation bedarf«. »Ob man sie in authentischer Weise durch Reichsgesetz vornehmen will, wie es im Jahre 1886 auf besonderen Wunsch der Hansestadt Bremen in einem Einzelfalle geschah«, soll Zweckmässigkeitsfrage sein. Unseres Erachtens bestünde nach stattgehabter authentischer Interpretation das Bedürfnis einer Interpretation nicht mehr; auch gibt es keine authentische Interpretation für den Einzelfall. Aber immerhin muss der Verfasser wissen, dass er mit der wiederholten Betonung dieses Wortes, bei dem Publikum, auf das er rechnet, den Eindruck hervorbringt, als gäbe das Gesetz vom 5. April 1886 der von ihm vertretenen Auffassung eine glänzende Bestätigung. Nun, das Gegenteil scheint mir unleugbar zu sein. Der Verfasser bemerkt am Schlusse seiner bezüglichen Ausführungen: für die Auslegung der RV. seien die parlamentarischen Vorgänge von 1886 »wenig verwertbar« (S. 214). Das bedeutet in seiner besonderen Sprechweise, wie wir schon wissen, dass sie seine Behauptungen schnurstracks widerlegen.

Zunächst ist es nicht richtig, dass Bremen nur eine authentische Auslegung verlangte, weil die Reichsverfassung ohnehin schon den Sinn hätte. Es verlangte eine »im Wege des Spezialgesetzes zu erlassende Deklaration« und behauptete, dass, was es wolle, »d e m G e i s t e der Reichsverfassung durchaus entsprechen würde«. Wir wissen doch, was das heisst, »dem Geiste entsprechen«; es verträgt sich vollkommen

damit, dass der Text und sein Sinn entgegenstehen und deshalb ein Spezialgesetz nötig wird.

Der Entwurf des Gesetzes[1] geht in dieselben Wege. Er sagt allerdings in der Begründung: »Aus den Bestimmungen der RV., insbesondere Art. 54 werden Einwendungen nicht herzuleiten sein« — Einwendungen gegen ein Reichsgesetz wie das vorgeschlagene, natürlich! Gegen ein selbständiges Vorgehen ohne besonderes Reichsgesetz, wie Verfasser es für zulässig hält, bestünden solche Einwendungen stark. Dann wird der leitende Gedanke jener Bestimmungen entwickelt, dass für die blosse Nachhilfe zur Erhaltung der natürlichen Wasserstrasse nichts zu entrichten sei, wohl aber da, »wo durch Anwendung künstlicher Mittel eine Fahrbahn erst geschaffen wird«[2]. Deshalb würde ja in Art. 54 Abs. 4 Satz 2 bezüglich künstlicher Wasserstrassen Abgabenerhebung vom Wassertransport zugelassen (man bemerke: nur bezüglich dieser!). »Für die Praxis« sei die geplante Wasserstrasse »als eine selbständige Schöpfung anzusehen, welche auch wegen des aufzuwendenden Kostenbetrages und des Umfanges der Arbeiten einer künstlichen Wasserstrasse gleich zu achten ist. Es dürfte daher dem Geiste (!) der RV. durchaus entsprechen, wenn das für die künstlichen Wasserstrassen gewährte Abgabenrecht auf die korrigierte Unterweser angewandt und Bremen im Wege des Spezialgesetzes ermächtigt (!) wird, für den Fall der Ausführung des Korrektionsprojektes auf seine Kosten eine Abgabe für die Befahrung des Stromes nach Massgabe der für die Auflegung solcher Abgaben in Art. 54 der RV. aufgestellten Grundsätze zu erheben«.

[1] RTV. 1885/86, Drucks. N. 190.

[2] Peters S. 212 zitiert nur diese Stelle der Begründung; sie soll, wie er vorausschickt, beweisen, dass der Bundesrat in der Korrektion eine von selbst abgabenfähige besondere Anstalt gesehen habe, wie Bismarck in der Beseitigung von Wracks. Der ganze Inhalt der Begründung beweist, wie wenig das zutrifft.

Dem »Geiste« der RV. entspricht, was hier Rechtens werden **soll**, aber eben noch nicht ist. Die korrigierte Strecke soll **dem** Rechte der künstlichen Wasserstrassen durch Spezialgesetz unterworfen werden, welchem Rechte sie eben sonst nicht unterstünde. Die Reichsverfassung wird nicht ausgelegt, sondern die Stadt Bremen wird »ermächtigt«, gegen ihren Text, aber in Uebereinstimmung mit ihrem Geist.

Dem entsprechend sagt auch der Gesetzentwurf selbst, nicht, wie Peters fast glauben machte: Art. 54 Abs. 4 hat den Sinn, dass Abgaben auf solchen Wasserstrassen zulässig sind, sondern er sagt: die freie Stadt Bremen »kann« auf der korrigierten Wasserstrecke eine Abgabe nach Massgabe der für künstliche Wasserstrassen in Art. 54 Abs. 4 RV. getroffenen Bestimmungen erheben.

Bei der ersten Lesung im Reichstag am 12. März 1886 führt nun der Abg. Dr. Barth aus[1]: »Wir können uns allerdings eines gewissen Bedenkens nicht erwehren, welches hervorgeht aus dem Art. 54 der RV. Bekanntlich hat der Art. 54 der RV. das Prinzip aufgestellt, dass auf natürlichen Wasserstrassen Schiffahrtsabgaben nicht erhoben werden sollen, und dieses Prinzip erachten wir selbstverständlich als ein ausserordentlich wichtiges und es kann unserer Ueberzeugung nach immer nur in einzelnen Fällen die Rede davon sein, dass eine Ausnahme von diesem Prinzip unter bestimmten Voraussetzungen gemacht wird.« Er verlangt eine beruhigende Erklärung von der Regierung und fährt fort: »Dann wird man das ganze Gesetz konstruieren können als eine Art Verfassungsänderung ad hoc, die für einen ganz bestimmten Fall vorgenommen ist. In jedem einzelnen Falle, wann einmal ein ähnliches Gesetz zur Herbeiführung der Korrektion eines anderen Flusses vorgelegt werden sollte, ist ein neues Spezial-

[1] RTV. 1885/86 Sten. Ber. S. 1452.

gesetz erforderlich, bei dem genau in derselben Weise, wie das hier vorgesehen, prozediert werden müsste.«

»Verfassungsänderung ad hoc« gibt es nicht; so ist es aber auch nicht gemeint. In Wirklichkeit handelt es sich um eine Durchbrechung der Verfassungsregel für den Einzelfall, ein Privilegium. Dabei bleibt bekanntlich die durchbrochene Regel selbst unverändert bestehen und wirksam für künftige Fälle. Aber um eine solche Durchbrechung zu machen, müssen allerdings die nämlichen Formen beobachtet werden wie bei einer Aenderung der Regel selbst; auch das ist eine alte Weisheit. Der Abg. Barth hat also verlangen wollen und mit Recht verlangt, dass die Formen der Verfassungsänderung beobachtet würden. Andere stimmten dem zu.

Und was sagt die Regierung? Peters schreibt ihr S. 213, 214 ganz genau vor, was sie hätte sagen müssen. Wir befinden uns in vollem Einklang mit der Verfassung, musste sie sagen, denn wir wenden nur den Art. 54 Abs. 4 hier an, der solche Abgaben gestattet und befinden uns dabei noch im Einklang mit der bei den Akten befindlichen, berühmten Aeusserung des Reichskanzlers vom vorigen Jahre (sie muss beim Verfasser auch hier wieder herhalten: S. 214), wonach sogar die Beseitigung von Wracken eine verfassungsrechtlich zur Abgabenerhebung ermächtigende besondere Anstalt ist, um wie viel mehr die Beseitigung solcher Massen von Sand und Schlamm. In Wirklichkeit aber hat der Staatssekretär des Innern, v. Bötticher erwidert[1]: Auch im Bundesrat sei die Frage angeregt worden, »ob in der Vorlage nicht eine Aenderung gegenüber den Vorschriften des Art. 54 der Verfassung zu finden sein möchte«. Die Frage wurde aber nicht weiter verfolgt, weil bei der Abstimmung nicht die erforderliche Zahl von Stimmen dagegen war (14 bekanntlich), um eine Ver-

[1] RTV. 1885/86 Sten. Ber. S. 1453.

fassungsänderung zu hindern. »Der Bundesrat hat vielmehr mit einer Majorität, wie sie für Verfassungsänderungen nach der Verfassung erforderlich ist, die Vorlage angenommen.«

Damit konnte der Abg. Barth sich vollauf zufrieden geben.

Unterm 18. März erscheint dann der Kommissionsbericht (Pfafferott). Er erwähnt, dass der Befürchtung Ausdruck gegeben worden war, das Gesetz könne zum Ausgangspunkt der Einführung weiterer Schiffahrtsabgaben auf Flüssen genommen werden. Dem sei aber entgegnet worden: »es handle sich im vorliegenden Falle um ein Spezialgesetz, dessen Natur eine solche Ausdehnung ausschliesse«. Zu der Frage der Verfassungsänderung wird zunächst festgestellt, dass (laut Erklärung des Staatssekretärs) die Formen der Verfassungsänderung erfüllt seien. Ob sie erforderlich waren, war nicht unbestritten geblieben. »Es ist die Ansicht vertreten worden, dass wir es im vorliegenden Fall mit einer künstlichen Wasserstrasse zu tun haben. Bei dieser Auffassung würde es für den Zweck eines Reichsgesetzes nicht bedürfen.« Allein mehrere Mitglieder wandten sich dagegen und behaupteten, »dass die Unterweser auch nach Ausführung der projektierten Korrektion die natürliche Wasserstrasse bleibe, und da es sich im vorliegenden Falle nicht um die Benutzung besonderer Anstalten im Sinne des Art. 54 Abs. 4 al. 1 der Verfassung handle, ergebe sich, dass Verfassungsänderung ins Auge zu fassen sei«. Dabei wurde noch hervorgehoben, »dass die Bestimmungen in Art. 54 der Verfassung keineswegs generell abgeändert werden dürften, vielmehr nur eine Ausnahme für den vorliegenden Fall zu machen sei«. Die Kommission hat dazu sehr entschieden Farbe bekannt, indem sie folgenden Antrag annahm: »Die Kommission erblickt in der Annahme des Gesetzes eine Abweichung von den Bestimmungen unter Art. 54 Abs. 4 al. 1 der RV., nach den Erklärungen des Staatssekretärs (wegen beobachteter Form der Verfassungsänderung) erachtet die Kom-

mission aber die aus Art. 54 der Verfassung herzuleitenden Bedenken für erledigt.«

In der Sitzung vom 19. März[1] sprach der Abg. Windthorst (der den Verhandlungen vom 12. nicht gefolgt zu sein scheint) noch einmal seine entschiedene Ueberzeugung aus, »dass in der Bewilligung dieser Abgaben eine Verfassungsänderung liegt«, und die Formen beobachtet werden müssen. Der Abg. Barth stellte darauf fest, »dass auch die Kommission in diesem Gesetz eine Abweichung von den Bestimmungen des Art. 54 der Verfassung erblickt«, aber der Staatssekretär Bötticher erklärt habe, »dass die für Verfassungsänderungen erforderliche Majorität im Bundesrate vorhanden gewesen wäre, daher die Schwierigkeiten, die etwa aus dem Art. 54 erwachsen könnten, als beseitigt anzusehen waren«[2].

So wurde das Gesetz angenommen; auf Grund welcher Rechtsanschauungen, darüber kann doch auch nicht der mindeste Zweifel sein. Authentische Auslegung des Art. 54? Anerkennung der Anwendbarkeit des Abs. 4 auch auf Seewege? Anerkennung der geplanten Korrektion als einer besonderen Anstalt? Klipp und klar überall das Gegenteil von dem, was der Verfasser darüber aussagt, und keine Stimme ist laut geworden, um die von ihm hineingelegten Auffassungen überhaupt nur als möglich zu erwähnen[3].

Um doch etwas vorzubringen, behauptet er zuletzt (S. 214): »Die eigentlich entscheidende Frage« sei offen geblieben. Er

[1] RTV. 1885/86 Sten. Ber. S. 1569.

[2] Peters S. 213 berichtet: Windthorst erklärte sich für die Ansicht, dass eine Verfassungsänderung vorliege, „während der Abgeordnete Barth sich zweifelhaft ausdrückte, indem er von Schwierigkeiten, die etwa aus dem Art. 54 erwachsen könnten, sprach“. Diese irreführende Bemerkung ist alles, was er seinen Lesern aus den so bedeutsamen Aeusserungen Barths mitteilt.

[3] Laband StR. III S. 248 Note 1 bemerkt ganz kurz: „Eine Ausnahme (von der Abgabenfreiheit natürlicher Wasserstrassen) hinsichtlich der Unterweser begründet das Reichsgesetz vom 5. April 1886“. Erläute-

meint die Frage der Verfassungsänderung. Wie wir sahen, ist auch das keineswegs der Fall. Er vermisst beim Reichstag »eine besondere Abstimmung über die Frage der Verfassungsmässigkeit oder Verfassungsänderung« (S. 213). Aber wozu das? Wenn alles einig ist und bezeugt wird, dass die Voraussetzungen erfüllt sind, soll man die rein akademische Frage doch noch zum Gegenstande einer besonderen Abstimmung machen? Das geschieht ja nie. Auch der Bundesrat, meint er, hatte »den Gesetzentwurf keineswegs als einen verfassungsändernden aufgefasst und vorgelegt«. Aber woran merkt man das? Doch nur daran, dass der Vorschlag als abgelehnt gilt, wenn 14 Stimmen dagegen sind, und, im Fall das neue Gesetz selbst Verfassungsrecht sein soll, an einer entsprechenden Klausel, etwa: An die Stelle des Art. 54 der RV. tritt folgende Bestimmung. Beides war hier nicht in Frage. Besondere äusserliche Kennzeichen eines verfassungändernden Gesetzentwurfs oder Gesetzes sind nicht vorgeschrieben und nicht üblich. Das weiss PETERS so gut wie wir.

V. Die Gesetze sind um der Menschen willen da und können und sollen sich ändern, wie es für diese gut ist. Damit aber hier nicht wechselnde Launen und einseitige Interessenstandpunkte regieren, ist es die Aufgabe aller, die nicht im Dienste solcher niederen Triebe stehen wollen, Zweck und Bedeutung des einmal vorhandenen Rechtes wohl zu würdigen und klar zu halten.

Es ist schon öfter hervorgehoben worden, dass die Aufhebung der Schiffahrtsabgaben das Ergebnis war von w i r t-

rungen fügt er nicht bei. Wer hätte auch an die Möglichkeit solcher Behauptungen gedacht, wie sie hier aufgestellt werden! Vgl. auch HAENEL, D. StR. I S. 627 Note 14: „Diese Bestimmungen (Art. 54 Abs. 4 RV.) haben im Wege einer Verfassungsänderung ad hoc eine Modifikation durch das Gesetz vom 5. April 1886 erlitten, welches Bremen ermächtigt, u. s. w.“

schaftlichen Ueberzeugungen und Grundsätzen, die in den 60er und 70er Jahren in der Preussischen Verwaltung sehr mächtig waren. Die Festlegung dieses Rechtszustandes in der Reichsverfassung hat aber noch eine andere, sagen wir: eine politische Bedeutung.

Der Verfasser ist bemüht, auch diese politische Seite aufzudecken. »Es gilt, sagt er (S. 233), die Konstruktion der inneren Zusammenhänge, die Ausfüllung des Gerippes der Tatsachen mit der Muskulatur der politischen Triebkräfte, die in jener Zeit an der Arbeit waren.« Diese Muskulatur bestand nach ihm in einem erklärlichen Streben nach »Kaptivierung der öffentlichen Meinung«. Die Regierung »warb für den neuen Nationalstaat durch Gewährung von Freiheiten, Rechten und Vorteilen«. Dazu gehörte Abschaffung der Wasserzölle (Steuern). »Dass die Abschaffung der Schiffahrtsabgaben (Gebühren) eine werbende Kraft in diesem Sinne gehabt hätte, wird man schwerlich behaupten können«. Also, meint der Verfasser, hatte es keinen Zweck, diese letztere Freiheit auch noch zu gewähren. Die Reichsverfassung von 1849 freilich dachte anders. Aber hier macht sich eben der grosse Unterschied geltend von damals und jetzt, den Peters schon S. 154 hervorgehoben hatte: die Gesetzgebung von 1849 wurde fortgerissen »von einer radikalen Gruppe der früheren revolutionären Volksvertretung«. Der »radikalen Strömung« entsprach das »radikale Verbot jeglicher Schiffahrtsabgaben«. Jetzt ist das ganz anders: »Im Jahre 1848 wollte die Revolution den Nationalstaat schaffen; die Regierungen hatten ihr gegenüber eine schwache Stellung und waren zum Nachgeben in sehr weitem Umfange bereit; die Reichsgründung in den Jahren 1866 und 1871 ging von den Dynastien und Regierungen aus, welche damals — in Preussen wenigstens — sehr stark waren.« Darum ist es »zum mindesten nicht wahrscheinlich«, dass sie sich jetzt den radikalen Forderungen gefügt

hätten. — Sollte man nicht glauben, Schiffahrtsabgaben zu fordern, sei ein Beweis monarchischer Gesinnung?

Ich fürchte allerdings sehr, unseren Flussschiffern wird die feinere Begabung abgehn, um die ganze »werbende Kraft« des Unterschiedes herauszufühlen zwischen einem mässigen Wasserzoll und einer nach agrarischen Wünschen berechneten Schiffahrtsgebühr. Aber es scheint mir auch bei der Aufhebung der Schiffahrtsabgaben in erster Linie gar nicht darauf abgesehen, das Volk durch Garantierung von weiteren Freiheiten zu gewinnen. Die Verfassung von 1849 schweigt davon in dem Abschnitt VI, der die berühmten Grundrechte des deutschen Volkes enthält. Der Sitz der Materie ist vielmehr ihr Abschnitt II, wo die Auseinandersetzung vorgenommen wird zwischen Reichsgewalt und Einzelstaatsgewalt. Im gleichen Zusammenhange finden sich die entsprechenden Bestimmungen bei unserer jetzigen RV., welche ja Grundrechte überhaupt nicht kennt.

Es handelte sich, damals wie jetzt, in erster Linie darum, von Reichswegen eine gerechte und billige Ordnung dieser Dinge durchzuführen im Verhältnis zwischen den Einzelstaaten unter einander[1]. Was hatte man sich gegenseitig das Leben sauer gemacht mit der Art, wie die Abgaben, Zölle oder Gebühren, erhoben wurden, namentlich an den gemeinschaftlichen Flüssen! Baden und Württemberg zahlten Hunderttausende behufs Rückvergütung der preussischen Rheinzölle. Ebenso litt Sachsen, trotz Vertrags, unter der ungleichen Wirkung der preussischen Erhebungen auf der Elbe. Man beklagte das als »Folgen der inneren Zerrissenheit Deutschlands« und gewöhnte sich an den Gedanken, »jene ärgerlichen partikularistischen Konkurrenzstreitigkeiten durch Beseitigung der Schiffahrts-

---

[1] Wegen der Einzelheiten verweisen wir auf die Darstellung bei Schumacher, Binnenschiffahrtsabgaben S. 114 ff.

abgaben gänzlich aus der Welt zu schaffen[1]. So fand sich die Frankfurter Nationalversammlung geradezu gezwungen, gründlich Frieden zu stiften. Steuerartige Wasserzölle, die ihr Mass nicht in sich tragen, galten als ausgeschlossen. Es fragte sich nur, ob nicht, wie die Regierungen wünschten, wenigstens Wasserwegegelder im Rahmen des Gebührenprinzips gestattet sein sollten. Hier machte sich aber mit voller Kraft das durch die Erfahrungen der vergangenen Zeit nur allzu wohl begründete Bedenken geltend, dass mit der Aufstellung des Prinzips allein der partikularistischen Willkür keine ausreichend wirksame Schranke gesetzt sein würde. Es bedurfte zur Durchführung einer sorgsamen Kontrolle von Reichswegen. Dazu aber fehlten dem Reiche die Mittel, fehlte namentlich ein taugliches Personal. Ueberdies mussten dadurch fortwährend Reibungen zwischen der neuen Zentralgewalt und den alten einzelstaatlichen Regierungsgewalten erzeugt werden. So blieb nur die einfache Beseitigung aller Befahrungsabgaben[2].

Nach dem Scheitern der 49er Bestrebungen sind es zunächst wieder völkerrechtliche Verträge, durch welche die Staaten sich gegenseitig, jeder vor den Schiffahrtsabgaben des andern, schützen. In wiefern aus der Rheinschiffahrtsakte

[1] Schumacher S. 117, 119, 129. Wigand, Sten. Ber. der Nat.-Versammlung V S. 3212: „die Folge der Zustände der Wasserzölle ist, dass die einen die unnatürlichsten und ungerechtfertigsten Vorteile vor den anderen voraus haben". Unter Wasserzöllen sind damals, wie schon festgestellt, alle Arten von Schiffahrtsabgaben auf Flüssen verstanden worden. — Bei den Seeschiffahrtsabgaben bestanden solche Aergernisse nicht. Natürlich! In dem Hafen des Seeuferstaates, bei dem die Abgabe erhoben wurde, fand auch die belastete Schiffahrt ihr Ende; es gab keinen Hintermann zu beeinträchtigen. Das allein erklärt schon die verschiedene Behandlung durch die Verfassungsrechtssätze. Es kommen noch andere Rücksichten hinzu: Unentbehrlichkeit der fraglichen Seeschiffahrtsanstalten, die hier auch nicht schon um anderer Zwecke willen (Uferschutz!) gemacht werden müssen, Unfähigkeit der Nächstbeteiligten die grossen Kosten ohne Abgaben zu decken u. s. w.

[2] Schumacher S. 126.

und dem Elbzollvertrag, sowie aus dem Vertrag über Ablösung des Stader Zolles, woran überall auswärtige Mächte beteiligt sind, sich Schwierigkeiten ergeben können für die jetzt beabsichtigten Gebühren, soll unerörtert bleiben. Die Zollvereinigungsverträge aber von 1865 und 1867 sind nach Art. 40 der Verf. des Nordd. Bundes und der RV. ersetzt durch die entsprechenden Bestimmungen dieser Verfassungen. Insbesondere ist jetzt Art. 54 RV. bestimmt, in Hinsicht der Schifffahrtsabgaben den Interessen der deutschen Einzelstaaten denselben oder noch besseren Schutz zu geben, wie sie vorher durch die übereingekommenen Vertragsbestimmungen sich ihn ausbedungen hatten. Hier ist einer der Fälle, wo die nach Bismarcks Ausspruch noch fortbestehende und fortwirkende vertragsmässige Grundlage des Reichs greifbar wird.

Wenn man sich diese Zusammenhänge recht vergegenwärtigt, dann wird man auch geneigt sein, die Sache mit dem nötigen Ernste zu behandeln. Hier ist kein Spielplatz für zweifelhafte Interpretationskünste. Es genügt auch nicht, dass geschickt und zielbewusst geschriebene Monographien ein notdürftiges juristisches Feigenblatt liefern. Im diplomatischen Krieg mit fremden Nationen mag das am Platze sein. Hier aber handelt es sich um Bundesgenossenschaft und Bundestreue.

Zunächst darf der preussischen Regierung kein Vorwurf gemacht werden, dass sie das so mühsam erlangte Kanalgesetz auch mit jenem bedenklichen Zusatz wegen der Abgabenerhebung annahm. Aber ins Werk setzen kann sie diese Bestimmung nicht, ohne die Sache mit dem Reich in Ordnung gebracht zu haben.

Es kann nicht daran gedacht werden, dass Preussen ruhig vorwärts geht und es dem Reiche, d. h. seinen Bundesgenossen, überlässt, zu sehen, was sie dagegen machen können und wie sie das anfassen. Der preussische Ministerpräsident ist selbst

der zum Einschreiten berufene Reichskanzler. Preussen muss sich das unbedingte Vertrauen bewahren, dass es der erste und oberste Hüter der Reichsverfassung ist, oder die ist überhaupt nichts mehr wert.

Es geht auch nicht an, dass man, wie PETERS S. 337, mit scheinbarem Entgegenkommen, nachdem man die Bestimmungen der Reichsverfassung hinreichend verdunkelt zu haben glaubt, auf eine notwendige Interpretation verweist und den Bedrohten zur Wahl stellt: authentische Interpretation durch Reichsgesetz oder Interpretation durch den Bundesrat allein. Das sind Fallstricke, nichts anderes.

Eine authentische Interpretation der Verfassung bedürfte nach richtiger Ansicht der nämlichen Formen wie die Verfassungsänderung [1]. Preussen mit seinen 17 Stimmen kann also jede Interpretation, die ihm nicht passt, unmöglich machen. Dann liegt es nahe zu sagen: Ihr habt ja selbst zugegeben, dass die Sache zweifelhaft ist: eine authentische Interpretation ist nicht zu stande gekommen; es muss also für das weitere Vorgehen des Ministeriums der öffentlichen Arbeiten einstweilen die doktrinelle Interpretation seiner vortragenden Räte massgebend sein.

Nimmt man an, dass ein einfaches Reichsgesetz zur authentischen Interpretation genüge, oder überlässt die Entscheidung dem Bundesrat allein — wobei selbstverständlich von authentischer Interpretation keine Rede sein kann — dann wird allerdings eine Entscheidung mit Sicherheit zu erzielen sein. Aber sehr leicht könnte man es zu bereuen haben, dass man sich in solcher Weise auf ein falsches und nachteiliges Gebiet hat drängen lassen. Denn der Bundesrat, ob mit dem Reichstag oder ohne ihn, beschlösse hier natürlich mit ein-

[1] SEYDEL, Bayr. StR. II S. 323; ROENNE, Pr. StR. II § 158 Note 4 (mit einer hier sehr beachtenswerten Abweichung); BORNHAK, Pr. StR. I S. 527.

facher Stimmenmehrheit. Der Schutz, den die Zollvereinigungsverträge gewährleisteten, war aufrecht zu erhalten mit der einzigen Stimme eines jeden, der Schutz der Verfassungsbestimmung, die an die Stelle getreten ist, wenigstens mit einer sich zusammenfindenden Minderheit von 14 Stimmen. Ihr gutes Recht von einem einfachen Bundesratsbeschluss abhängig machen, hiesse auf diese Garantie verzichten.

Es ist einfach nicht wahr, dass die Verfassungsbestimmungen durch die Bemühungen dieser eifrigen Literatur für das unbefangene Urteil dunkel und erläuterungsbedürftig geworden sind. Und der einzige recht- und bundesmässige Weg ist auch jetzt wieder nur der, den Bremen gegangen ist. Wenn es in diesen Dingen ein Mehr und ein Weniger gibt, so könnte man eher noch verstehen, wenn Bremen Zweifel gehabt hätte, ob es nicht für sein grossartiges Unternehmen die verfassungsmässige Berechtigung zur Gebührenerhebung voraussetzen dürfe: der Zusammenhang mit der Seeschiffahrt, die Umwandlung eines Binnenstromes in einen von Ebbe und Flut bewegten Meeresteil, damit liesse sich am Ende noch der Versuch machen, ob man nicht aus der befreiten natürlichen Wasserstrasse heraus und in das Rechtsgebiet der abgabenpflichtigen Seezufahrt oder der künstlichen Wasserstrasse hinein gelangte. Es war recht und gut, dass man diesen Versuch nicht gemacht hat. Der § 19 des preussischen Kanalgesetzes aber mit seinen Schiffahrtsabgaben auf allen »im Interesse der Schiffahrt regulierten Flüssen« fordert die Reichsverfassung geradezu heraus. Um an eine Durchführung denken zu können, ist es notwendig, wie Bremen getan hat, beim Reich ein ermächtigendes Spezialgesetz zu erwirken, ein Privilegium, eine in Form der Verfassungsänderung zu bewilligende Ausnahme von der Vorschrift des Art. 54 Abs. 4 [1].

[1] In diesem Sinn darf man wohl auch die Erklärung verstehen,

Freilich will es mir scheinen, dass die Reichsgesetzgebung kaum geneigt sein wird, die Ermächtigung in dem Umfange und so ganz blank zu erteilen, wie das preussische Gesetz lautet. Das würde dann selbstverständlich den anderen Staaten auch so zu bewilligen sein und käme einer Aufhebung des in Art 54 Abs. 4 niedergelegten Verbotes von Befahrungsabgaben gleich. Wir wären damit auf einmal noch hinter die Bestimmungen des Zollvereins zurückgeworfen, die wenigstens greifbare Schranken der Abgabenhöhe garantierten[1].

Wie bei der Beratung des Bremer Gesetzes sehr richtig hervorgehoben wurde, wird das Reich sich vorbehalten müssen, jeden einzelnen Fall darauf anzusehen, ob er derart gelagert ist, dass hier Abgaben zugelassen werden sollen. Wenn es geschieht, um grossartige Neuschöpfungen des nationalen Verkehrswesens, nach Bremer Beispiel, zu ermöglichen, ist allgemeiner Beifall sicher. Es darf wohl auch schon ein geringeres Unternehmen sein. In anderen Fällen werden die Ansichten sich scheiden: Abgaben, damit der Fiskus seine alten Auslagen für Strombauten deckt? Damit die Eisenbahnen einen grösseren Anteil am Güterverkehr bekommen? Damit das Getreide nicht zu billig wird? Die Reichsgesetzgebung mag sich das jedesmal überlegen.

---

welche am 1. Dez. 1904 der Minister v. Budde namens des Staatsministeriums im preussischen Abgeordnetenhause abgab. — Während des Druckes dieser Abhandlung ist die Neuausgabe von Labands Reichs-Staatsrecht (Kleines Staatsrecht) erschienen, wo S. 273 Note 1 gegenüber dem § 19 des preussischen Kanalgesetzes die obige Forderung mit aller Entschiedenheit gestellt wird.

[1] Dass das Gebührenprinzip ein sehr unsicherer Schutz ist, wurde schon hervorgehoben. In unserem Falle würde sich die Sache noch verschärfen durch die lange „irrtümliche“ Handhabung der RV., derenhalber ungeheure Rückstände aufgelaufen sind; die denkt man nun alle an Kapital und Zinsen durch Schiffahrtsabgaben nachzuholen. Selbst ein so massvoller Mann wie Schumacher möchte mindestens bis auf das Jahr 1870 zurückgreifen (a. a. O. S. 201 ff.).

Aber auch, wo sie für ein bestimmtes Unternehmen die Bewilligung gibt, wird sie nicht unter allen Umständen einfach sagen dürfen: ihr könnt hier Gebühren erheben nach Massgabe eurer Kosten. Das ging bei Bremen an, wo nach Lage der Sache kein Missbrauch zu befürchten war und keine ungerechte Schädigung der anderen. Meist aber wird das Reich nähere Bestimmung geben müssen, einen Höchstsatz, wohl auch einen Mindestsatz feststellen und überhaupt dafür sorgen, dass nicht, wie früher so oft, durch solche Dinge der Hausfriede zwischen den deutschen Staaten gröblich gestört werde. Das scheint mir bei der ganzen Angelegenheit die Hauptsache zu sein.



